

A Marinha Portuguesa entre guerras: 1919-1939

Política Naval e Política Externa

João Afonso Marques Coelho Gil

Tese de Doutoramento em Relações Internacionais

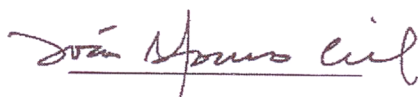
Abril, 2017

Tese apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de
Doutor em Relações Internacionais – Área de Estudos de Segurança e Estratégia,
realizada sob a orientação científica de Professor Doutor António Horta Fernandes e de
Professor Doutor Luís Nuno Rodrigues.

DECLARAÇÕES

Declaro que esta dissertação é o resultado da minha investigação pessoal e independente. O seu conteúdo é original e todas as fontes consultadas estão devidamente mencionadas no texto, nas notas e na bibliografia.

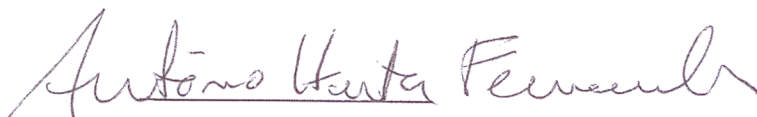
O candidato,



Lisboa, 07 de abril de 2017

Declaro que esta dissertação se encontra em condições de ser apreciado pelo júri a designar.

O orientador,



O coorientador,



Lisboa, 07 de abril de 2017

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: marinha portuguesa, política naval, política externa

Esta tese de doutoramento analisa a política naval portuguesa no período entre as guerras mundiais do século XX, por intermédio das influências domésticas e internacionais, e os seus efeitos na política externa. Com base no desenvolvimento de um conjunto de variáveis selecionadas no âmbito da Marinha Portuguesa, pretende-se conferir a política externa em situações de transição política, atestando a continuidade dos desígnios nacionais de Portugal.

O fundamento teórico ancora a importância de fatores domésticos na formulação da política externa, assim como na perceção dos decisores políticos e dos governantes face ao poder material relativo do Estado, às ameaças a que este está sujeito num ambiente não cooperativo, e aos diferentes incidentes em confronto, quer de natureza doméstica quer de natureza externa.

Para a avaliação dos cenários doméstico e internacional, têm especial relevância as narrativas sobre o período contemporâneo, em particular as que se referem à aliança inglesa, ao posicionamento prudente em relação à Espanha e à ligação com o Brasil. É neste âmbito que avaliamos o poder naval português. Através da análise às estruturas orgânicas e aos recursos humanos da Marinha no período 1919-1939, detetámos tendências relacionadas com o exercício da política doméstica ao passo que o escrutínio dos recursos financeiros e o peso da esquadra permitiram aferir formantes próprios da evolução da política externa.

Assim, o envolvimento dos recursos financeiros e dos navios seria bastante para conhecer a interação entre a política naval e a política externa, ou o reflexo daquela política nesta última, mas insuficiente para reconhecer as iniciativas dos dirigentes políticos tendo em vista a ação da Marinha e dos seus militares na política doméstica.

A análise realizada permite inferir que os três pilares de reflexão: as narrativas do cenário político, os dados organizacionais relativos à estrutura da Marinha e ao seu financiamento e, finalmente, os elementos instrumentais relativos à definição da política externa e oriundos do MNE, desmascaram o malogro das políticas destinadas à edificação de uma expressão naval credível no período entre guerras.

ABSTRACT

KEY WORDS: Portuguese navy, naval policy, foreign policy

This dissertation examines Portuguese naval policy between the two World Wars of the 20th century through a discussion of domestic and international influences and its effects in foreign policy. The aim is to discuss foreign policy in a political transition situation, showing the consistency of the Portuguese national purposes according to the development of a set of selected variables in the framework of the Portuguese navy.

The theoretical basis anchors the significance of domestic factors in the formulation of foreign policy, as well as its impact in the perception of political decision-makers on the state relative material power, and the threats to which it is subject in a non-cooperative environment.

The narratives around the contemporary period, in particular those concerning the English alliance, the cautious positioning with Spain, and the close ties with Brazil, are of particular relevance, for the assessment of domestic and external scenario. This is the context in which we measure Portuguese naval power. In the 1919-1939 period, by analyzing the organizational structures and human resources, we noted patterns related to the practice of domestic politics, while the financial resources examination and the fleet of war ships allowed for the evaluation of foreign policy elements.

Thereby, if the engagement of financial resources and the fleet would be enough to understand the linkage between naval policy and foreign policy, or their co-influence, it is not sufficient to recognize the initiatives of the political representatives, bearing in mind navy action and that of its corps in political affairs. The analysis allows for the inference that the three pillars: the narratives of the political scenario, the organizational data related to the navy structure and its financing and, finally, the instrumental elements related to foreign policy, deriving from Foreign Office, uncover the failure of the policies aimed at establishing a reliable naval power in the inter-war years.

AGRADECIMENTOS

A dissertação agora apresentada reflete o esforço de múltiplas vontades.

O meu agradecimento inicial vai para o Professor Doutor António Horta Fernandes e para o Professor Doutor Luís Nuno Rodrigues, pelos comentários, contributos e conselhos, e pela orientação rigorosa.

Agradeço aos professores do Programa de Doutoramento em Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa pelos doutos conhecimentos transmitidos, robustecendo o meu interesse nestas matérias.

Dirijo um agradecimento muito especial aos funcionários do Arquivo Histórico-Diplomático, da Biblioteca Central de Marinha, da Biblioteca do Ministério da Defesa Nacional e aos funcionários e militares do Arquivo Histórico da Marinha e da Biblioteca do Clube Militar Naval, pelo seu profissionalismo e generosidade que permitiram o acesso célere aos documentos e às obras necessárias que permitiram a construção da narrativa.

Ao meu camarada e amigo Carlos Rodrigues agradeço a disponibilidade e a atenção na revisão do texto.

Por fim, nada teria valor sem o apoio permanente e o ânimo inextinguível da Isabel, da Beatriz e da Madalena, as verdadeiras fontes da energia que tornaram possível este trabalho.

ÍNDICE

1.	Introdução.....	2
1.1.	Objetivo do estudo e formulação do problema	5
1.2.	Descrição de termos	13
1.3.	Metodologia – Seleção de técnicas e recolha de dados	14
1.4.	Estrutura conceptual – Definição da problemática.....	16
1.5.	Interesse do estudo para o campo científico	19
2.	Uma visão da Marinha e do poder naval	21
2.1.	Da Monarquia à República	21
2.2.	O Pós Guerra – A Conferência de Paz e as propostas para a requalificação da esquadra.....	29
2.3.	O Cenário Internacional após o Tratado de Paz	48
2.4.	A transição para a Ditadura Militar em Portugal.....	56
2.5.	A obtenção e distribuição dos recursos financeiros.....	73
2.6.	A dimensão naval e a dimensão económica na política internacional	97
2.7.	A corrida ao armamento naval	108
2.8.	As crises políticas em Portugal durante a Ditadura Militar	119
2.9.	A Consolidação do Estado Novo face à instável Europa	126
3.	Apresentação e análise dos dados – Marinha de Guerra	156
3.1.	Organização do Ministério da Marinha	157
3.2.	Os Recursos Humanos	175
3.3.	Os Recursos Financeiros	193
3.4.	Os navios.....	208
3.5.	Discussão dos resultados.....	217
4.	Apresentação e análise dos dados – Ministério dos Negócios Estrangeiros.....	226
4.1.	Organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros	227
4.2.	Os Recursos Humanos	238
4.3.	Os Recursos Financeiros	246
4.4.	Representação Diplomática e Representação Consular	253
4.5.	Discussão dos resultados.....	266
5.	Conclusão	271
6.	Bibliografia	285

1. Introdução

Esta tese de doutoramento, desenvolvida no âmbito do Programa de Doutoramento em Relações Internacionais – Área de Estudos de Segurança e Estratégia, da Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Nova de Lisboa – propõe analisar, na perspetiva do realismo neoclássico, na sua natureza instrumental e não numa mera base conflitual entre teorias¹, o poder naval de Portugal no período entre as guerras mundiais do século XX, problematizar o efeito do processo de evolução da Marinha Portuguesa², a sua correlação com a política externa³ e avaliar, naquele período, as influências do cenário internacional e da política doméstica na idealização do programa naval português.

Prosseguindo um processo de análise da evolução do poder naval, pretende-se registar as alterações no quadro das capacidades militares navais de Portugal determinadas por decisões políticas, que levaram à emergência de um novo enquadramento estrutural da Marinha de Guerra, tendo em conta os recursos disponibilizados através das decisões dos governantes, bem como a aferição dos resultados motivados pelos condicionalismos com origem tanto na política doméstica como na política internacional⁴.

¹ Ver a relação conflitual entre teorias em Jeffrey W. Taliaferro, “Security under Anarchy: Defensive Realism Revisited”, *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter, 2000-2001), pp. 128-161, e Jeffrey W. Taliaferro, “State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State”, *Security Studies* 15, no. 3 (July-September 2006): 464-495.

² As designações Marinha Portuguesa, Marinha de Guerra, Marinha e Armada são indistintamente utilizadas no texto e respeitam à Marinha de Guerra Portuguesa no seu conjunto de normas, meios, recursos e capacidades.

³ Aceitamos o conceito de política externa do embaixador Calvet de Magalhães: “A política externa pode definir-se como o conjunto das decisões e ações de um Estado em relação ao domínio externo”. Esta matéria pode ser aprofundada com a leitura do capítulo de introdução da obra de José Calvet de Magalhães, *A Diplomacia Pura*, Bizâncio, Lisboa, 2005, pp. 15-30.

⁴ “Política internacional, tal como toda a política, é uma luta pelo poder”, Cf. Hans Morgenthau, *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1948, pp. 13.

O período em análise é atravessado por transições de regime, a Primeira República, a Ditadura Militar e o Estado Novo⁵, pelo que importa avaliar a existência de fatores diferenciadores de cada uma das propostas dos governos ao longo deste período.

O estudo desenvolvido procura abrir novos caminhos na investigação através de um reenquadramento teórico do objeto, que tem no realismo neoclássico o instrumento de análise adequado para a clarificação do problema.

Neste contexto, a organização do Estado Português entre as guerras mundiais do século XX representa uma multiplicidade de experiências governativas, através de um processo revolucionário que, apesar dos tumultos e das crises permanentes, vingou como regime português depois de quase oitocentos anos ininterruptos de Monarquia.

A jovem República Portuguesa evolui no contexto internacional durante a Grande Guerra com a projeção do Corpo Expedicionário Português para as trincheiras da Flandres, com o envio das forças expedicionárias para os palcos africanos, e com a vivência dos conturbados períodos consequentes de quase guerra civil em que a integridade territorial do Portugal peninsular esteve ameaçada. A República continuaria a viver períodos turbulentos até ao golpe militar de 1926, e para além deste no período designado por Ditadura Militar, que se estendeu até 1933. Com a implantação do Estado Novo, Portugal teria a oportunidade de conhecer períodos mais serenos e um ambiente social, político e económico de relativa estabilidade, face aos regimes anteriores, proporcionada por um regime apoiado pelos militares, situação que se manteria até ao final do período em estudo.

O Estado Português, como parte individualizada mas integrada no cenário internacional, está, assim, sujeito aos incidentes domésticos e a influências

⁵ Apesar da continuidade entre a Ditadura Militar e o Estado Novo existe uma evidente fratura marcada pela constitucionalidade que distingue o Estado Novo.

externas. Esta constatação, em que as políticas internas colidem com ocorrências além-fronteiras, confere ao realismo neoclássico⁶ um papel privilegiado enquanto ferramenta de análise na condução de uma investigação no âmbito das relações internacionais. Deste modo, a seleção das variáveis é realizada ao nível da unidade (estado), e pretende-se com este resultado a compreensão da política externa portuguesa ao nível da estrutura (cenário internacional).

⁶ Utilizamos o realismo neoclássico no seguinte sentido: “a tentativa de avaliar o impacto das estruturas domésticas na política externa dos estados que se relacionam num sistema internacional de autoajuda”. Cf. James E. Dougherty, e Jr, Robert L. Pfaltzgraff, *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*, Gradiva, Lisboa, 2001, pp. 119.

1.1. Objetivo do estudo e formulação do problema

O objetivo do estudo é testar um elemento-prova que torne possível identificar até que ponto, a partir e através da observação dos elementos que identificam a política naval, se pode projetar a política externa de Portugal, no período entre as guerras mundiais do século XX.

A questão a que pretendemos responder é:

- A Marinha de Guerra e as capacidades militares navais de Portugal revelam a política externa deste país no período entre guerras mundiais do século XX?

A esta questão central seguem-se várias questões derivadas. Por um lado, quais são os sistemas de distribuição de riqueza que permitem a edificação do poder naval e o apoio à existência de uma Marinha de Guerra? E quais são os fatores, domésticos e externos, que condicionam o processo de decisão sobre a política naval e as características da esquadra? Por fim, qual é o impacto no nível internacional das decisões políticas tomadas internamente?

Neste contexto, a tese que propomos é a seguinte: no período entre as guerras mundiais do século XX a política naval portuguesa revela a política externa deste país.

Numa fase inicial considerou-se o propósito de centrar a investigação na utilização operacional dos meios da Marinha. Contudo, dado que uma tal perspetiva poderia afastar de modo estrutural o campo da política e da ação dos governantes, acabaria por ser desatendida. Na mesma conjuntura, e prosseguindo o processo de investigação, desde cedo se revelou que o estudo estaria incompleto se cingido a uma mera abordagem dos elementos de identificação da política naval, designadamente a organização, os recursos humanos, os recursos financeiros e os navios. De facto, foi verificada a necessidade de complementar o enquadramento da Marinha de Guerra por uma abordagem transversal que integrasse os dados similares no âmbito da política

externa, numa lógica meramente instrumental, corporizada no Ministério dos Negócios Estrangeiros. O objetivo desta estratégia foi, através do acesso a dados com a mesma origem documental, consolidar a base de trabalho inicial, articulando na mesma investigação a observação e análise de dados com idêntica natureza. No entanto, uma premissa subjaz a toda a investigação: o Estado desempenha o papel protagonista, sem prejuízo do julgamento adicional e do contributo de outros atores quando atuam através do Estado e em nome deste.

O enquadramento teórico da investigação segue os pressupostos vigentes na teoria das relações internacionais designada por realismo neoclássico⁷. A importância de fatores domésticos na formulação da política externa é uma premissa incontornável, assim como a perceção dos decisores políticos e dos governantes face ao poder material relativo do Estado, às ameaças a que este está sujeito num ambiente não cooperativo⁸, e aos diferentes incidentes em confronto, quer de natureza doméstica quer de natureza externa.

O fundamento teórico inaugural baseia-se no texto de Gideon Rose⁹ que, através da recensão de obras de vários autores¹⁰, reconheceu e identificou os instrumentos base do modelo do realismo neoclássico. A procura da ligação entre as capacidades materiais e a política externa, sobretudo face a ameaças, condicionadas pelas escolhas das elites e dos líderes políticos, e o entendimento

⁷ Em oposição ao realismo clássico baseado unicamente na luta pelo poder entre potências. Cf. James E. Dougherty, e Jr, Robert L. Pfaltzgraff, *Op. Cit.*, pp. 119.

⁸ Sobre a segurança dos estados e sobre as opções estratégicas defensivas e ofensivas ler os textos de Robert Jervis, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, Volume 30, Issue 2 (Jan., 1978), 167-214, e de Charles L. Glaser, "The Security Dilemma Revisited", *World Politics*, Vol. 50, No. 1, Fiftieth Anniversary Special Issue (Oct., 1997), pp. 171-201.

⁹ Cf. Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*. Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144-172.

¹⁰ Os autores e as obras são as seguintes: Michael E. Brown *et al.*, eds. *The Perils of Anarchy: Contemporary Realism and International Security*, Cambridge, MIT Press, 1995; Thomas Christensen J., *Useful Adversaries: Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton, Princeton University Press, 1996; Randall L. Schweller, *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York, Columbia University Press, 1998; William C. Wohlforth, *The Elusive Balance: Power and Perceptions during the Cold War*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1993, e Fareed Zakaria, *From Wealth to Power: The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton, Princeton University Press, 1998.

da relação entre o poder material e a política, exige a verificação das circunstâncias em que tais políticas são formuladas. Deste modo, subordina-se o travejamento teórico do estudo aos princípios do realismo neoclássico.

Os realistas neoclássicos¹¹ rejeitam a hipótese de que o único objetivo dos estados é a segurança. Em vez disso, consideram que os estados direcionam o próprio poder no cenário internacional para os seus objetivos e preferências. Sem esquecer, no entanto, e à boa maneira realista, que os estados mais poderosos permitem-se executar políticas externas mais ambiciosas e que, ao nível da unidade, os fatores preponderantes são: a estrutura do estado; as preferências das elites face à política internacional e o modo como as elites condicionam as respostas dos governantes.

O realismo neoclássico apresenta-se, deste modo, como uma teoria da política internacional, à semelhança do que procura o realismo clássico. Todavia, Gideon Rose patenteia uma definição desta teoria que se afasta do realismo clássico porquanto procura o impacto das capacidades de poder relativo sobre a política externa, mesmo reconhecendo que esta relação se apresenta indireta e complexa, pois também está condicionada pelas pressões sistémicas. Aliás, a teoria realista neoclássica assenta sobre a ideia de que a política internacional se desenvolve, antes de mais, ao nível de um sistema que se define pela sua estrutura, que é composta por três elementos fundamentais: o seu princípio ordenador, que é o sistema internacional anárquico¹²; a semelhança funcional entre as unidades do sistema (os estados), e a repartição das capacidades materiais entre essas unidades.

Rose procura avaliar como o crescimento económico infere, no longo prazo, na expansão da influência militar e política e que, quando se verifica declínio económico, a influência dos estados no cenário internacional

¹¹ Como por exemplo: Gideon Rose, Randall Schweller e Jeffrey Taliaferro.

¹² Para Rose, “a anarquia internacional não é nem hobbesiana nem favorável, mas um tanto turva, e de difícil leitura”. Cf. Rose, *Op. Cit.*, pp. 152.

acompanha essa tendência. Uma preocupação comum aos realistas neoclássicos está na habilidade dos estados em explorar as capacidades da sociedade procurando projetar o poder dessa sociedade no cenário internacional. Em regra, os realistas neoclássicos iniciam a sua pesquisa ao nível sistêmico e analisam os meios e as capacidades internas que as unidades utilizam para atuar no sistema internacional, exigindo o conhecimento da história e da cultura das unidades, ao tempo da análise da política externa. Importa, ainda, referir que a teoria admite que o poder relativo apenas determina as generalidades e não as especificidades da política externa. As bases que norteiam o realismo neoclássico são suficientemente livres para explorar os diversos aspetos do relacionamento entre as questões domésticas de um Estado e a sua política externa, incluindo a análise de estruturas específicas do mesmo Estado¹³.

A aceitação do Estado entre iguais no campo externo, e enquanto fator de equilíbrio nas relações entre o governo e a sociedade no campo interno, permite, por um lado, a extração de recursos, o aumento de riqueza e o incremento da capacidade tecnológica e militar e, por outro lado, a possibilidade dos governantes utilizarem a autoridade conquistada para obter proveitos políticos, quer domésticos quer internacionais¹⁴.

Naquela base conceptual, a variável independente é a Marinha de Guerra, as variáveis intervenientes são os condicionalismos derivados da política doméstica e da política internacional, sendo a variável dependente, a política externa¹⁵, tal como ilustrado na seguinte matriz, consonante com a proposta em

¹³ *Ibid.*, pp. 169.

¹⁴ Ou, como afirmam Mastanduno, Lake e Ikenberry, “as duas faces da ação do estado” Cf. Michael Mastanduno, David A. Lake, G. John Ikenberry, “Toward a Realist Theory of State Action”, *International Studies Quarterly*, 33, pp. 457-474, 1989.

¹⁵ Neste contexto alteramos e adaptamos a Tabela 1 apresentada no texto de Gideon Rose, em que a teoria do realismo neoclássico indica como lógica causal o seguinte: os incentivos sistêmicos como variável independente; os fatores internos como variável interveniente e, a política externa como o resultado causal. Cf. Rose, *Op. Cit.*, 1998, pp. 154.

que o nível de análise é a unidade (estado) e o sistema (cenário internacional)¹⁶.

Variável independente	Variáveis intervenientes	Variável dependente
Marinha de Guerra	Ambiente doméstico	Política externa
	Cenário Internacional	

Porém, a separação é pouco evidente entre os níveis em presença. Ao invés, verifica-se uma coordenação na qual os dirigentes políticos desempenham um papel preponderante¹⁷. O modo de interação entre estes níveis diferentes (doméstico e internacional) foi explorado por Putnam¹⁸, na medida em que os líderes atuam e negociam a nível doméstico e a nível internacional, dois níveis separados mas que se influenciam mutuamente. Noutra perspetiva, Mastanduno¹⁹ observa o modo como os estados atuam e como estes, operando num dos níveis, prosseguem objetivos no outro.

Neste contexto, apresentar uma potência menor como modelo não deixa de ser um desafio, porquanto o realismo neoclássico assume preferência pela análise das políticas das maiores potências²⁰. Contudo, consideramos estar perante uma possibilidade de análise que permite associar as variáveis do nível

¹⁶ Cf. Alex Macleod e Dan O'Meara, *Théories des Relations Internationales, Contestations et résistances*, Athéna Editions, Québec, 2010, pp. 125. A tabela inspira-se numa outra apresentada no capítulo de introdução da obra *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, Lobell et al., Cambridge University Press, Nova Iorque, 2009, pp. 20.

¹⁷ Cf. Margaret G. Herman e Charles F. Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Enquiry", *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4 (Dec., 1989, 361-387).

¹⁸ Cf. Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, Nº. 3. (Summer, 1998), pp. 427-460.

¹⁹ Mastanduno refere-se às duas faces da ação do estado procurando atingir objetivos internacionais através de estratégias domésticas e atingir objetivos domésticos através de estratégias internacionais. Cf. Mastanduno, *Op. Cit.* pp. 461-465.

²⁰ Por exemplo Fareed Zakaria avalia os Estados Unidos, William C. Wohlforth a União Soviética, Thomas J. Christensen os Estados Unidos e a China e Randal L. Schweller os estados beligerantes da II Grande Guerra. Cf. Rose, *Op. Cit.*, pp. 154 e 157. Por outro lado, Lobell considera que, se o realismo neoclássico pode explicar as políticas externas das grandes potências, também pode explicar aquelas políticas de potências regionais, potências menores, estados em vias de desenvolvimento, ou mesmo estados falhados. Cf. Lobell, no texto: *Threat assessment, the state, and foreign policy: a neoclassical realist model*, pp. 43, incluído na obra: *Neoclassical Realism, the State, and Foreign Policy*, acima referida.

da unidade, no que respeita à Marinha e ao poder naval, com o nível do sistema internacional.

A primeira etapa deste estudo prende-se com o conhecimento dos cenários doméstico e internacional, através do enquadramento da situação política, com recurso às narrativas sobre o período contemporâneo e à bibliografia mais relevante existente sobre as temáticas em apreço. Nesta etapa, correspondente a um dos capítulos, seleccionámos as obras em que o objeto de estudo é o domínio naval, além das obras consideradas representativas do período em causa com enfoque nas matérias relevantes para a compreensão do mesmo objeto. Ainda nesta parte, no campo da política externa portuguesa contemporânea toma especial relevância a aliança inglesa e a política colonial, o isolamento face à Europa continental, o posicionamento prudente em relação ao vizinho ibérico e a ligação "emocional" com o Brasil. Importa, também, considerar e analisar a envolvimento portuguesa na Sociedade das Nações, a natureza e importância dos tratados internacionais que condicionaram o cenário internacional, naquele período, assim como os eventos de relevância internacional subordinadas ao poder naval e ao armamento²¹.

Relativamente à avaliação do poder naval português seleccionámos os dados que considerámos instrumentais para a sua avaliação. Foram, então, avaliadas as características mensuráveis da edificação das marinhas de guerra que são consequência da ação política dos governos²². Em complemento, achámos relevante visitar outras perspetivas contemporâneas, numa abordagem guiada pela similitude do objeto em estudo, documentos de natureza académica e outros destinados ao estudo dos processos de aferição de poder naval²³.

²¹ Nas conferências navais: de Washington (1921-22), Genebra (1927, 1932) e Londres (1930, 1935). Em duas das conferências, Londres (1930 e 1935), resultaram Tratados Navais.

²² O nosso objetivo é, essencialmente, o estudo da ação política do estado. Contudo, reconhecemos a importância da discussão dos elementos do *Sea Power* na perspetiva de Mahan, tal como são apresentados no capítulo 1 da sua obra *The Influence of Sea Power upon History, 1660-1783*. Foi consultada a edição publicada pela Dover Publications, Inc. New York, 1987, pp.25-89.

²³ Como o de Modelski e Thompson na obra *Seapower in Global Politics, 1494-1993*, MacMillan Press

Porém, o esforço da análise tem como foco o percurso do poder naval ao longo de um período cronológico determinado, sendo avaliada a evolução dessa variável e, como já indicado, completado com a análise da evolução dos dados instrumentais da política externa, refletida em dados do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Na segunda etapa recolhemos, compilámos e analisámos os dados relativos à evolução orgânica da Marinha de Guerra, aos recursos humanos e aos recursos financeiros e, por fim, aos navios da esquadra. Pelos motivos evocados, considerámos também a necessidade da avaliação de dados complementares relativos à política externa. Neste particular, e meramente numa perspetiva instrumental, recolhemos, compilámos e analisámos os dados relativos à estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, aos recursos humanos e financeiros, tal como fizemos para a Marinha de Guerra e, por fim, as missões diplomáticas portuguesas. Este expediente complementar revelou-se particularmente importante pois permitiu avaliar o percurso das políticas portuguesas com dados obtidos através de documentos semelhantes ao longo do mesmo período de tempo.

A temática entronca, e de certo modo colide, com a grande estratégia do país²⁴, seja este uma grande potência, ou uma potência menor. De facto, a grande estratégia, o poder político nacional na perspetiva internacional e a análise da política externa em dois patamares, o doméstico e o externo, são aspetos fulcrais na avaliação das relações internacionais. Neste âmbito, os

Ltd, Hong-Kong, 1988, que numa perspetiva comparativa e mensurável dos navios das esquadras, e da sua capacidade em operar numa escala mundial, classifica as potências navais desde o século XV.

²⁴ Usamos a designação de grande estratégia como o propósito de atingir os objetivos em tempo de paz, de natureza política, económica e diplomática, em vez da usual designação no domínio militar. Cf. Colin Dueck, *Reluctant Crusaders, Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton University Press, New Jersey, 2006, pp. 9-13. Numa perspetiva complementar, Barry Posen associa grande estratégia com a política nacional de segurança, indicando que as doutrinas militares são componentes críticas da grande estratégia. Cf. Barry R. Posen, *The Sources of Military Doctrine, France, Britain, and Germany between the World Wars*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1984, pp. 13 e ss. Sobre temas concorrentes visitar os conceitos de objeto nacional e o fim militar de Liddell Hart. Cf. B. H. Liddell Hart, *Estratégia, Tinta da China*, Lisboa, 2011, Capítulo XXI, pp. 406-407.

recursos disponíveis, assim como a capacidade de gerar e gerir esses recursos, constituem uma questão basilar na edificação do poder militar. Do ponto de vista externo surge uma multiplicidade permanente de incidentes que provocam instabilidade internacional, levando à identificação de riscos e ameaças à segurança dos estados terceiros. Por outro lado, importa registrar que o nível doméstico não tem um comportamento passivo e interage com o ambiente externo, quer através dos decisores políticos que representam e lideram os estados, quer através da aceitação, e da eventual mobilização, que tais políticas merecem da sociedade²⁵.

²⁵ Sobre a concepção do poder do estado e os modelos de mobilização interna ver Thomas J. Christensen, *Useful Adversaries, Grand Strategy Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton University Press, New Jersey, 1996, pp. 11-31.

1.2. Descrição de termos

Na construção do texto, optámos pela identificação das siglas dos termos mais frequentemente utilizados. Os organismos e entidades indicados no texto são indicados em maiúsculas, e os cargos são apresentados em minúsculas. A designação “marinha” apenas se apresenta em letra maiúscula quando nos referimos à Marinha de Guerra Portuguesa, ou a alguma marinha em particular, o mesmo em relação à designação “armada”. Quando nos referimos a determinados termos originados em transcrições optámos pela fidelidade ao texto original.

O uso de acrónimos é utilizado quando tal é indicado, ou nos casos em que a identificação é evidente (por exemplo Ministério dos Negócios Estrangeiros – MNE, ou Orçamento Geral do Estado – OGE). Evitou-se o uso de jargão naval, optando-se pela identificação de alguns dos termos usados, ou remetendo para nota de rodapé o esclarecimento pertinente. Exemplificamos com a utilização do termo esquadra quando nos queremos referir ao conjunto dos navios de guerra, em lugar da designação frota, esta última utilizada em contexto diferente em língua portuguesa (por ex. frota pesqueira). São ainda usados acrónimos em notas de referência relativas a publicações, como os Anais do Clube Militar Naval – ACMN, ou relativas a entidades, como Arquivo Histórico-Diplomático – AHD, e Arquivo de Marinha – AM.

Os nomes dos navios de guerra são sempre redigidos em maiúsculas, na sua totalidade.

O destaque do texto em referência não segue um modelo rigoroso, sendo definido à medida do desenvolvimento do texto, destacando quando a sua dimensão, ou interesse, assim o aconselhe.

1.3. Metodologia – Seleção de técnicas e recolha de dados

Em termos metodológicos, e com recurso a processos compreensivos e explicativos, a investigação suporta-se no confronto entre as diferentes opções tomadas no âmbito da política naval, vetor capital das estratégias de poder dos estados marítimos, nas decisões sobre a edificação das capacidades militares navais, e os resultados obtidos em termos de política interna e do posicionamento internacional do Estado, quer na obtenção de vantagens domésticas, ou procurando atingir proveitos internacionais. Este aspeto é de particular relevância, pois o intervalo cronológico em causa abarca uma série de transições de regimes políticos permitindo avaliar a capacidade do realismo neoclássico como instrumento teórico de análise, neste período singular da história portuguesa.

O confronto a realizar possui uma face instrumental que é a análise dos seguintes aspetos a avaliar: obtenção e partilha dos recursos disponíveis; desenvolvimento do poder naval português e seu enquadramento no poder militar; efeito do emprego das capacidades navais militares; influência do poder naval nas opções de política externa; proveitos políticos domésticos e internacionais devidos ao poder naval edificado. Esta matéria assume, de facto, uma diversidade de ferramentas instrumentais, tal como proposta por Dueck, designando-a por “ajustamento estratégico”²⁶.

Com a base de investigação assente no princípio de que no realismo neoclássico o Estado é o protagonista, a fonte principal para a recolha de dados são os documentos produzidos por aquele. Assim, a opção assentou em dois tipos de documentação: em primeiro lugar, os diplomas originados diretamente do governo e instrumentos privilegiados das políticas dos governos (as propostas

²⁶ Dueck propõe um conjunto de dimensões mensuráveis, instrumentos políticos correntemente associados com o processo de decisão estratégica. Resumidamente, as dimensões apresentadas são as seguintes: (1) despesas militares; (2) compromisso com as alianças; (3) projeção de forças militares; (4) ajuda externa; (5) iniciativas diplomáticas; (6) atitude face aos adversários. Cf. Dueck, *Op. Cit.* pp. 12.

dos Orçamentos Gerais do Estado, em particular); em segundo lugar, os diplomas enformadores das políticas do país, as leis e decretos, também de origem governamental. Esta opção colocou os *Diários dos Governos* como uma das fontes de dados primordial de investigação.

As fontes de suporte, por assim dizer – e porque não influenciam diretamente no núcleo primordial das fontes de dados –, são os documentos oficiais onde estão plasmados os dados de interesse para a nossa investigação. Neste contexto, indicam-se as *Listas das Armadas* e os *Anuários Diplomáticos e Consulares*, como fontes de informação periódica e complementares de pesquisa.

No entanto, ainda face aos ditames do realismo neoclássico, e da obrigatoriedade de conhecer os ambientes políticos, quer ao nível da unidade quer ao nível internacional, parte da investigação é direcionada no sentido da identificação dos fatores endógenos que condicionaram as opções da definição da política naval portuguesa. Neste âmbito, a consulta dos textos contemporâneos produzidos sobre a temática, a discussão política e a imprensa escrita constituem fontes de dados muito relevantes.

Estamos, deste modo, perante fontes primárias de acesso universal diretamente resultantes da ação do estado, e dos seus representantes, assim como de informação proveniente de obras e textos de referência. Sobre este segundo aspeto, a pesquisa decorreu da consulta de textos e obras de referência, e de investigação sobre o assunto em estudo. Neste particular, a oportunidade do centenário da Primeira República e da Grande Guerra tem proporcionado a edição de um conjunto interessante de obras que, conjugadas com aquelas que têm sido produzidas ao longo dos tempos, permitiu a reunião de um acervo abundante e diverso.

1.4. Estrutura conceptual – Definição da problemática

O modelo de investigação tomou como nível inicial a descrição e as narrativas do enquadramento político e económico no cenário internacional e em Portugal, no âmbito do tema em estudo.

O período entre guerras está marcado por variantes deveras particulares. O fim do conflito mundial 1914-1918 provocou a extinção de quatro impérios, alterando radicalmente o mapa político da Eurásia, o afastamento de alguns dos protagonistas do palco mundial e o posterior advento dos radicalismos nacionalistas. Nesta realidade, as circunstâncias e as relações entre estados alteraram a perceção da segurança internacional. A revolução republicana e a participação na Grande Guerra não aproximaram Portugal dos países da linha da frente, pelo contrário, acentuou-se o afastamento dos palcos internacionais e a constatação da menoridade portuguesa.

O trabalho que apresentamos, que constitui a abertura da “black box” do Estado²⁷ e a observação de um elemento em concreto – a política naval –, abarca um enquadramento inicial com a natureza descritiva e interpretativa, seleccionando os aspetos considerados determinantes no trajeto evolutivo do objeto em estudo. Assumimos que a seleção de alguma matéria em detrimento de outra, assim como a referência a determinados obras e autores, condiciona o texto produzido e os resultados obtidos. Apesar da subjetividade necessária do processo de investigação²⁸, procurámos coligir e confrontar textos diversos em termos de tendências políticas, não preferindo uns em prejuízo de outros. Assumimos, também, que tal seleção é fruto de decisões delimitadas pela experiência, ambiente e preferências do autor do estudo.

²⁷ Tal como nos sugere S. E. Lobell. Cf. Lobell *et al.*, *Op. Cit.*, pp. 56.

²⁸ Como observado por Jürgen Habermas na obra *Conhecimento e interesse*, sobretudo o Capítulo III – Crítica como Unidade de Conhecimento e Interesse. O capítulo III pode ser acedido on-line através do sítio, <https://pt.scribd.com/document/6982553/Jurgen-Habermas-Conhecimento-e-Interesse-Parte-III>.

O segundo nível de pesquisa focou-se nos dados obtidos de documentos oficiais portugueses relativos ao Ministério da Marinha e ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, aos seus recursos, meios e capacidades. Os dados relacionados com as estruturas orgânicas podem ser esquematizados, e os relacionados com os recursos humanos, os recursos financeiros e com os meios do poder naval, têm uma natureza quantitativa e podem povoar bases de dados e tomar a forma de gráficos. A interpretação daqueles dados percorre, também, um trajeto de análise condicionado por influências e interferências diversas.

A influência da economia internacional e do sistema internacional na estrutura doméstica dos estados, e o modo como esta se relaciona com a política externa, é uma das matérias apresentadas por Peter Gourevitch²⁹, sobretudo usando a estrutura doméstica como variável independente para explicar a política externa e de como aquela estrutura é influenciada pelas exigências impostas pelo sistema internacional. Neste contexto, procuramos o modo como o estudo da Marinha de Guerra ajuda a explicar a política externa portuguesa.

Na mesma dimensão, o estudo é apoiado tendo por base o conceito de “poder político nacional” definido por Christensen como o “capacidade dos líderes dos estados em mobilizar os recursos humanos e materiais das suas nações em proveito das iniciativas relacionadas com as políticas de segurança”³⁰, e o modo como os governos interagem com os atores domésticos, tal como apresentado por Ripsman³¹, permitindo avaliar, ao longo das transições de regime, a preponderância das elites republicanas e democráticas na governação

²⁹ Ver Peter Gourevitch, “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumn, 1978, 881-912). Ver essencialmente “Part One: the impact of the international system on domestic politics”, pp. 882-888.

³⁰ Cf. Christensen, *Op. Cit.*, pp. 11.

³¹ Ver texto de Norrin M. Ripsman, “Neoclassical realism and domestic interest group”, Cf. Lobell *et al.*, *Op. Cit.*, pp. 171.

do país, a influência das elites militares conservadoras e, por fim, a supremacia de um líder político como é evocado por Byman e Pollack³².

A problemática explora “como” se processa a definição da política naval através dos elementos selecionados, com especial ênfase na avaliação das preferências governativas pela distribuição dos recursos financeiros³³, por um ou outro pilar da defesa militar da república, acompanhando o trajeto daquelas preferências governativas ao longo do período cronológico localizado entre as guerras do século XX.

³² Ver em Daniel Byman e Kenneth M. Pollack, “Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In”, *International Security*, Vol. 25, No. 4. (Spring, 2001), pp. 107-146. Ver também: Kenneth N. Waltz, *Man, the State and War, a Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York, 2001; Colin Dueck, *Op. Cit.*; Bueno de Mesquita, *The Logical of Political Survival*, The MIT Press, Cambridge, 2003, e Margaret G. Herman e Charles F. Hermann, *Op. Cit.*.

³³ Como Gilpin advoga, “a política é muito mais influenciada pela economia do que os cientistas políticos gostariam, e a economia é muito mais dependente de desenvolvimentos sociais e políticos do que os economistas admitem, no geral.” Cf. Robert Gilpin, *Global Political Economy, Understanding the International Economic Order*, Princeton University Press, Princeton, 2001, pp. 25.

1.5. Interesse do estudo para o campo científico

O estudo propõe novas perspetivas e apresenta novas abordagens do poder naval português do período entre guerras do século XX. A oportunidade proporcionada pelo realismo neoclássico, sobretudo na procura das relações entre o poder material do Estado e a política externa, beneficia da articulação entre vários níveis do conhecimento na procura da relação causa-efeito. A nossa proposta recua até ao elemento mais simples do poder material: os recursos financeiros. Neste contexto, as propostas dos orçamentos de despesa do Estado Português constituem um dos documentos elementares de apoio ao estudo.

A abordagem assenta em elementos bem identificados da expressão do poder naval, a estrutura orgânica, os recursos humanos, os recursos financeiros e os navios, mas em que as fontes de dados tomam por base os documentos originados no Estado, assim como pelos seus representantes diretos. Considerámos, também, incluir a vertente instrumental da política externa. Nesta análise, complementar, seleccionámos os mesmos elementos de análise, a estrutura orgânica, os recursos humanos, os recursos financeiros e, por fim, a rede das representações diplomáticas e consulares, um elemento instrumental e incontornável da política externa.

Os ministérios explorados, o Ministério da Marinha e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, e os recursos a eles afetos, representam a perspetiva dos governos face aos objetivos que prosseguem, condicionados pela perceção do ambiente, em termos de oportunidades e ameaças. O cruzamento dos dados com a conjugação das narrativas permite uma observação que se pretende holística e articulada.

O estudo do poder naval neste período não é, por si só, uma matéria inovadora. Os historiadores, por exemplo António José Telo, têm percorrido o trajeto do poder naval português alicerçado nos navios existentes, numa abordagem cronológica. Outros historiadores têm, também, avaliado a utilização operacional dos navios de guerra em ambiente de conflito, sobretudo no âmbito

da Grande Guerra. Neste campo, o estudo alicerça-se, também, na vertente histórica, e procura e utiliza as narrativas e interpretações elaboradas pelos historiadores. Porém, escolhemos propositadamente um período exterior ao conflito, investigando as opções dos políticos relativamente a um ramo naval que exige plataformas e meios de custos significativos e que envolvem um conhecimento técnico evoluído.

Consideramos que a análise do funcionamento dos governos, a partir da organização dos ministérios, dos recursos humanos existentes, da partilha dos recursos financeiros e dos elementos que geram as capacidades operacionais, pode despertar novas oportunidades de investigação do funcionamento dos estados, no geral. Consideramos, ainda, que os elementos elencados possibilitam opções inovadoras do estudo da ação governativa e da identificação das estratégias nacionais, em períodos cronológicos diversos e em diferentes ministérios.

Por fim, as condições experimentadas durante as duas décadas que serviram de cenário ao estudo são particulares. O cenário internacional multipolar, a ausência de potências militares hegemónicas, a importância da estrutura colonial nas políticas das potências europeias e a supremacia política europeia no contexto mundial, são fatores irrepetíveis. Contudo, defendemos a atualidade de um modelo de análise assente nas variáveis tal como propomos no nosso estudo: organização estrutural; recursos humanos; recursos financeiros e navios, para compreender para onde se direcionam as políticas dos estados em função do investimento nos domínios militares.

2. Uma visão da Marinha e do poder naval

2.1. Da Monarquia à República

O “estado a que a Marinha chegou” é um tema observado entre os comentadores e pensadores portugueses desde os finais do século XIX³⁴.

Um dos observadores mais atentos da política portuguesa, Oliveira Martins, em conferência na cidade do Porto em 1881, bem alertava para os negócios ruinosos das autoridades portuguesas para introduzir na marinha mercante portuguesa os navios de ferro a vapor, substituindo as despesas com uma companhia nacional falida, a União Mercantil, por uma sociedade inglesa, e questionando: “como haverá navios, se não há docas? Como haverá estaleiros, se ainda em Lisboa se visita ao domingo o famoso dique desse arsenal que é uma secretaria encravada em secretarias?”³⁵. Oliveira Martins não deixava de enumerar soluções, “Para a vitalidade de um povo geograficamente localizado como o português, a marinha mercante é um instrumento indispensável, será economicamente perdido tudo o que se fizer em benefício das colónias rudimentares, se antes ou simultaneamente se não restaurar a marinha mercante nacional; Até porque sem ela nunca haverá pessoal para a marinha de

³⁴ A Marinha de Guerra estava de tal modo exangue, inoperativa e quase inexistente que, para aliviar o orgulho ferido face ao ultimato britânico, foi realizada uma subscrição pública nacional para a aquisição de navios de guerra. A posição britânica resulta do episódio conhecido por “mapa cor-de-rosa” e da ameaça da retirada da representação diplomática em Lisboa chefiada por George Glinn Petre. À data e de acordo com António Enes, “o governador de Cabo Verde telegrafou dizendo que tinha entrado no porto de S. Vicente um couraçado inglês com carta de prego (largada de navio cuja missão era conhecida apenas quando este se encontrava em alto mar)”, o “cônsul em Gibraltar já antes anunciara que estava ali a esquadra do Canal, composta de quatro couraçados e um aviso, reforçada por mais dois couraçados da esquadra do Mediterrâneo, o COLOSSUS e o RENHOWN, dizendo que estas forças haviam sido reunidas para, em caso de necessidade, virem ao Tejo”, “o cônsul de Zanzibar também ontem telegrafara dizendo que acabavam de sair, em direção ao sul, - isto é, à costa de Moçambique, - dez navios de guerra, acompanhados por um transporte com carvão”. Cf. António Enes, *O “ultimatum” visto por António Enes*, Parceria A. M. Pereira, Lisboa, 1946, pp. 197.

³⁵ Cf. Oliveira Martins, *Política e Economia Nacional*, Guimarães & C.^A Editores, Lisboa, 1954, pp. 236-237.

guerra, e sem forças navais não se podem manter nem defender os estabelecimentos coloniais”³⁶.

Nesta obra de Oliveira Martins, todo o capítulo subordinado às questões da marinha e das colónias e ao comércio marítimo português³⁷ é um lamento sobre a situação subalterna de Portugal no cômputo internacional e a decadência da navegação portuguesa. Este autor, pensador e político, do final do século XIX afirma “sem marinha não há colónias. Colónias servidas por marinhas estrangeiras são quimeras, não são colónias”³⁸.

Estas palavras proferidas no final do século XIX são o prenúncio das reflexões de Teixeira de Sousa³⁹ que reconhece, relativamente à Marinha de Guerra e à Marinha Colonial, em obra editada em 1921, a vastidão do domínio colonial e a sua dispersão por diversos mares, e o interesse da aliança com a Inglaterra para a defesa nacional, afirmando, “A marinha de guerra, propriamente, que tanto enobrece o nome português, tem de merecer cuidadosa e imediata atenção. [...] Na hipótese de termos de combater ao lado de Inglaterra, é preciso que, pelo menos, Portugal disponha de meios para defesa das suas costas e do Tejo”⁴⁰.

Também a Marinha Real⁴¹ se distanciava do projeto político monárquico

³⁶ *Ibid.*, pp. 241-242.

³⁷ Em conferência proferida por Oliveira Martins na Sociedade de Geografia Comercial do Porto, em 23 de fevereiro de 1881. *Ibid.*, pp. 207-242.

³⁸ *Ibid.*, pp. 234.

³⁹ Teixeira de Sousa foi chefe do Partido Regenerador e presidia ao governo da Monarquia quando o regime foi deposto pela revolução republicana de 05 de outubro de 1910.

⁴⁰ Cf. Plano de governo apresentado à assembleia do Partido Regenerador de 16 de janeiro de 1910. Cf. Teixeira de Sousa, *Para a História da Revolução*, Vol. I, Livraria Editora Moura Marques & Passos, Coimbra, 1911, pp. 139-140.

⁴¹ No julgamento satírico de Eça de Queiroz, em crónica de julho de 1871, se disserta sobre os navios da esquadra: “Mas, meus senhores, antes de tudo, nós não temos marinha! Singular coisa! Nós só temos marinha pelo motivo de termos colónias – e justamente as nossas colónias não prosperam porque não temos marinha! Todavia a nossa marinha, ausente dos mares, sulca profundamente o orçamento. Gasta 1.159.000\$00! Que realidade corresponde a esta fantasmagoria das cifras? Uns poucos de navios defeituosos, velhos, decrepitos, quasi inúteis, sem artilharia, sem condições de navegabilidade, com cordame podre, a mastreação carunchosa, a história obscura”. Cf. Eça de Queiroz, *Uma Campanha Alegre, Das Farpas*, A Editora, Lisboa, 1908, pp. 157.

para a edificação da esquadra. Na sua obra, Teixeira de Sousa reflete sobre a matéria, e afirma sem rodeios, “Portugal não pode aspirar a ter uma grande esquadra de combate. Os navios são caríssimos e o seu custeio é muito dispendioso. O que não é razão para se descurar a marinha de guerra, pela situação na Europa e pela necessidade de policiar o império colonial”⁴².

Teixeira de Sousa descreve, extensamente e com conhecimentos sobre a matéria, a escassez de recursos devido à má situação financeira e ao descrédito do país nas praças europeias e, relativamente aos meios navais, critica as opções de construção, “... a produção do D. AMÉLIA, com um leme elétrico que nunca governou e que expunha o navio a diversos acidentes; a canhoneira PÁTRIA, ridícula de construção e inútil, e a canhoneira torpedeira TEJO, que é preciso defender das faluas que passam e a amolgam tocando-lhe”⁴³. [...] “Foi construído o D. CARLOS, hoje ALMIRANTE REIS, em Newcastle, e se não é um navio de poder naval e unidade apreciável de combate, é um belo cruzador, que faz ótimo serviço de representação. Os navios S. GABRIEL e S. RAFAEL [...] como navios de esquadra são de pequena resistência; como navios coloniais são grandes e de custeio dispendioso”⁴⁴. Teixeira de Sousa continua com a sua reflexão afirmando, “se não podemos aspirar a um grande poderio naval, temos de adquirir o necessário em cruzadores de grande velocidade, em torpedeiros e em submarinos, para a defesa do porto de Lisboa e das costas de Portugal. Não podemos colocar a marinha de guerra portuguesa em circunstâncias de dar auxílio de combate à nossa aliada, mas é legítimo que ela espere não ter de destacar os seus navios para defender os nossos portos. A par disto é indispensável construir pequenos navios que frequentem os portos coloniais e outros que possam navegar nos rios de pequena altura de água”. E, sobre o Arsenal, conclui, “O Arsenal da Marinha é de acanhado desenvolvimento. Nem

⁴² Cf. Sousa, *Op. Cit.*, pp. 278-283.

⁴³ Concretamente, Teixeira de Sousa critica as opções de Alphonse Croneau, um “engenheiro naval francês, mais teórico do que construtor”. *Ibid.*, pp. 280.

⁴⁴ *Ibid.*, pp. 278-283.

está à altura das necessidades da marinha de guerra em tempo de paz, nem pode servir para reparações de navios em tempo de guerra. Tudo aconselha que o Arsenal seja transferido para a «Outra Banda», construído à altura das conveniências navais”⁴⁵.

O chefe do partido do último governo monárquico elabora uma autocrítica em período ulterior à transição de regime, mas a realidade da esquadra no crepúsculo da Monarquia espelha uma continuada degradação dos meios navais e a inexistência de uma política naval credível que sustente e reforme a esquadra. A fragilidade da Marinha de Guerra, e a existência meramente simbólica de uma Marinha Mercante atestam bem o resultado das políticas marítimas portuguesas no final do regime monárquico.

Na transição para a República, em 1910⁴⁶, a Marinha de Guerra Portuguesa contava com um cruzador protegido, o VASCO DA GAMA transformado em Itália no ano de 1902, um cruzador-couraçado, o D. CARLOS I, mais tarde renomeado ALMIRANTE REIS, e três pequenos cruzadores⁴⁷, o S. GABRIEL, o ADAMASTOR e o REPÚBLICA, ex-D. AMÉLIA. Esta situação, como nos demonstra Pereira da Silva⁴⁸, profundo conhecedor da Marinha, tem início em meados do século XIX. Os motivos elencados são: “as lutas intestinas até ao restabelecimento do regime liberal, a agitada vida política nacional, a transição das marinhas de vela para as marinhas de vapor e dos navios de madeira para os navios metálicos, numa nefasta coincidência. A falta de reconhecimento internacional de que Portugal padece, deve-se pela ausência de forças navais

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 278-283.

⁴⁶ Segundo Pélissier, “no final da Monarquia, os portugueses não possuem mais do que 49 navios com capacidade de 32.746 toneladas [...] os efetivos passaram para 5.700 homens, incluindo provavelmente a infantaria da Marinha, sempre muito preciosa nas colónias. Já não é liliputiano, mas ainda é bastante simbólico para um país com tais tradições marítimas”. Cf. René Pélissier, *As Campanhas Coloniais de Portugal, 1844-1941*, Lisboa, Editorial Estampa, 2006, pp. 29.

⁴⁷ Nas palavras de Pereira da Silva, “pelas suas qualidades não mereciam a designação de cruzadores”. Cf. Pereira da Silva, “A evolução naval da Armada Portuguesa nos últimos 70 anos”, *Número Comemorativo dos 70 anos dos ACMN*, 1936a, pp. 80.

⁴⁸ Pereira da Silva foi oficial da marinha e exerceu as funções de ministro da marinha desde 1923 em vários governos da Primeira República.

credíveis, e só uma ação diplomática competente permite a manutenção do império colonial português”⁴⁹.

Por outro lado, a política externa, muita centrada na figura do monarca⁵⁰, limita o desenvolvimento de uma equipa profissional de diplomatas e, mais importante, a definição clara de vetores objetivos da política externa portuguesa, que se concentram na aliança com a Inglaterra, mas que procuram o equilíbrio com as potências europeias⁵¹.

As situações de crise aguda financeira são uma das questões apresentadas pelos republicanos como bandeira para demonstrar o fracasso do regime monárquico. A máxima “dar ao Estado boas finanças para que este pudesse fazer boa política”⁵² é uma estratégia do estado, nem sempre conseguida nos primeiros anos do regime republicano. Apesar dos orçamentos superavitários sob a vigência de Afonso Costa nos anos económicos de 1912-1913 e 1913-1914⁵³, os primeiros em décadas, o problema financeiro português é agravado durante a Grande Guerra, com o pedido de vultosos empréstimos à Inglaterra para financiamento das despesas com a participação portuguesa no conflito, quer na proteção das colónias africanas quer na projeção do Corpo Expedicionário Português para França.

Em função da inexistência de uma política naval consolidada, o projeto da República para a edificação das forças navais conhece uma expressão objetiva através da Lei de 26 de julho de 1912, publicada no dia seguinte no *Diário do*

⁴⁹ Cf. Silva, *Op. Cit.* (1936a), pp. 70-76.

⁵⁰ Atento a descrição na obra de Luís Vieira de Castro, *D. Carlos I*, (3.ª Ed) Portuália Editora, Lisboa, 1943, por exemplo, pp. 158, relativa ao acordo anglo-alemão, e pp.199-204, relativo à guerra anglo-boer.

⁵¹ Cf. Rui Ramos, “A Revolução Republicana de 1910 e a Política Externa Portuguesa”, incluído na obra *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa Nacional em Portugal Séc. XIX-XX*, (coord. João Marques de Almeida e Rui Ramos), Edições Cosmos – Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, 2008, pp. 55-94.

⁵² Cf. Carlos Ferrão, *História da I República*, Terra Livre, Lisboa, 1976, pp. 57.

⁵³ Ver a apresentação do orçamento para 1928-1929, já com Oliveira Salazar na tutela das finanças, “As gerências de 1912-1913 e a de 1913-1914 fecharam com os saldos positivos de £2.650 e de £976.785: o mesmo é dizer que se podia considerar extinto o défice no Orçamento Geral do Estado”. Cf. Decreto n.º 15.798, de 31 de julho de 1928, pp. 51.

Governo 175. Esta lei autoriza o governo a organizar as forças navais portuguesas, e determina que a Armada Portuguesa deveria ter o material para constituir uma esquadra de operações, a defesa do porto de armamento, os navios para serviço de fiscalização e navios auxiliares, e navios para serviço de soberania nas colónias. Em termos gerais, e de acordo com aquele texto legislativo, a Armada Portuguesa deveria ter: (1) uma esquadra de operações com três couraçados⁵⁴; três exploradores⁵⁵, e nove contratorpedeiros⁵⁶; (2) constituir uma defesa do porto de armamento com seis contratorpedeiros e seis submersíveis; (3) um conjunto de navios para serviços de fiscalização e auxiliares constituído por: um navio de apoio para submersíveis; dois rebocadores de alto-mar⁵⁷; um navio hidrográfico; três navios anexos às escolas práticas, e navios lança-minas. O serviço de soberania nas colónias seria exercido por cruzadores e “por navios que as circunstâncias de momento indiquem”⁵⁸.

O desafogo financeiro criado pela miragem dos orçamentos superavitários sob vigência de Afonso Costa nas finanças, que também chefia o governo, tem como reflexo imediato a perspectiva de existirem os fundos suficientes para edificação de uma esquadra de navios de guerra⁵⁹ que

⁵⁴ Navio com deslocamento aproximado de 21.500 toneladas, e ao custo unitário (aprox.) de 9 milhões e 353 mil escudos, necessário adquirir as três unidades.

⁵⁵ Navio com deslocamento aproximado de 4.000 toneladas, e ao custo unitário (aprox.) de 1 milhão e 520 mil escudos, necessário adquirir as três unidades.

⁵⁶ Navio com deslocamento aproximado de 890 toneladas e ao custo unitário (aprox.) de 672 mil escudos, necessário adquirir seis unidades, as restantes unidades proviriam da adaptação das unidades navais existentes.

⁵⁷ Ao custo unitário (aprox.) de 130 mil escudos, necessário adquirir as duas unidades.

⁵⁸ Nos termos utilizados na lei publicada e anteriormente referida. Ver ainda a declaração ministerial lida por Afonso Costa ao Congresso da República, em 10 de janeiro de 1913, “Pelo Ministério da Marinha será apresentado o plano de reorganização geral da armada, fazendo neste ramo de serviço tudo quanto for possível para que a marinha portuguesa, fiel às suas honrosas tradições, possua em breve um número de oficiais e marinheiros suficientes e devidamente especializados para se poderem satisfazer as crescentes exigências que a esquadra projetada, e em começo de execução, vem criar.” Cf. A. H. de Oliveira Marques, *Afonso Costa, a Obra e o Homem*, Editora Arcádia, Lisboa, 1975a, pp. 361.

⁵⁹ Sobre o tema ver “Os Projetos de Reconstituição da Armada e a Preparação para a Guerra Europeia (1900-1906) de David e Silva, em trabalho apresentado no XXIII Colóquio de História Militar e publicado na obra *Portugal, 1914-1916 da Paz à Guerra*, Organização de Jorge Silva Rocha (CPHM), Comissão Portuguesa de História Militar, 2015.

respondesse às necessidades europeias e imperiais portuguesas.

O prazo para aquisição, transformação, melhoramentos e adaptações nos navios seria de três anos, a partir da data da publicação do contrato, atingindo o montante global de 37.791.000\$00⁶⁰. O programa apresentado era deveras ambicioso e revestia-se, também, de um total irrealismo face aos recursos financeiros e aos recursos humanos disponíveis na Armada. Para além do facto de Portugal não possuir os meios humanos preparados para operar tais navios⁶¹, nem ser razoável consegui-los obter num prazo de três anos⁶², os custos previstos seriam incomportáveis para o estado debilitado em que a economia se encontrava. Em termos de tonelagem, o deslocamento da esquadra de operações proposta equivalia a um valor de 94.650⁶³ toneladas de deslocamento, mais do triplo do valor que a esquadra operacional atingiria em 1936, no final do programa naval de 1930⁶⁴.

Verifique-se, por fim, que no orçamento geral das receitas e fixação das despesas ordinárias e extraordinárias do Estado na metrópole para o ano económico de 1912-1913 (Lei de 30 de junho de 1912), as contribuições, impostos diretos e indiretos e demais rendimentos e recursos do Estado eram

⁶⁰ Ver cálculos relativos às características e custos das unidades navais do programa naval no Mapa A, pp. 2666 do *Diário do Governo* 175 – Ano 1912, sábado, 27 de julho.

⁶¹ Tome-se por exemplo os navios ingleses da classe Duncan, navios de batalha construídos nos primeiros anos do Séc. XX, com deslocamento de 14.000 toneladas, e com artilharia equiparável, eram operados por uma guarnição de 750 homens, num tempo em que na Marinha de Guerra cumpriam serviço pouco mais de 5 mil militares, no total.

⁶² É também evidente que parte da esquadra, sobretudo os cruzadores, exploradores e submersíveis, teriam de ser construídos fora do país, porquanto Portugal não possuía os estaleiros para a sua construção. O mesmo se aplicava à artilharia para equipar os navios.

⁶³ Consideramos os seguintes quantitativos: 3x21.500 toneladas (couraçados), 3x4.000 toneladas (exploradores), 15x890 toneladas (contratorpedeiros) e 6x800 toneladas (submarinos), resultando em 94.650 toneladas, excluindo todos os navios auxiliares e navios menores.

⁶⁴ Ver mais sobre o tema no texto de António José Telo, “Marinha Portuguesa antes da beligerância, no projeto *Portugal e a Grande Guerra*, coordenado por Aniceto Afonso e Carlos de Matos Gomes, Verso da História, Vila do Conde, 2013, pp. 32-34, pp. 100-102 e pp. 150-152. Ver, também, a obra *História da Marinha Portuguesa, Homens, Doutrinas e Organização 1824-1974* (tomo I), coordenada por António José Telo, Academia de Marinha, 1996, Lisboa, pp. 260-294.

avaliados em 75.614.000\$00⁶⁵, ou seja, o programa, tal como apresentado correspondia a cerca de 48% do total das receitas obtidas pelo Estado no ano económico de 1912-1913, tornando impraticável, num curto espaço de tempo, a execução da proposta do programa apresentado.

Na transição de regime não se vislumbram alterações no poder naval português. Apesar dos sucessos financeiros e dos superávits orçamentais protagonizados pelos primeiros governos de Afonso Costa, as iniciativas relacionadas com o desenvolvimento de um poder naval credível nunca saíram do papel, e o abandono a que era votado o ramo naval durante a Monarquia transitou para o regime republicano. Aliás, os resultados positivos nas contas públicas tiveram influência reduzida no aumento do poder material do Estado português, pois constituíram uma exceção na Primeira República. Ademais, o reconhecimento internacional que Portugal procurava a todo o custo, e a necessidade de consenso interno entre as elites políticas constituíam as prioridades dos primeiros governos republicanos.

⁶⁵ As despesas avaliadas no Orçamento Geral do Estado do mesmo ano eram de 79.446.000\$00.

2.2. O Pós Guerra – A Conferência de Paz e as propostas para a requalificação da esquadra

Terminada a Grande Guerra, é criada a profunda convicção e uma esperança quase universal de que a paz reinaria no mundo⁶⁶. As palavras de Winston Churchill, escritas anos após o conflito, refletem o espírito otimista, apesar do horror da guerra⁶⁷, que então rodeava os estadistas reunidos em Paris na Conferência de Paz. Mesmo não se vislumbrando uma ameaça objetiva à segurança das nações, a derrota e o fim dos quatro impérios⁶⁸ redesenha um novo equilíbrio multipolar na Europa e no Mundo⁶⁹.

O sistema internacional prossegue as linhas de força estabelecidas ainda no século XIX, com o aumento da influência mundial dos Estados Unidos e da Alemanha do ponto de vista económico e do ponto de vista militar. As circunstâncias então estabelecidas incrementam a importância geoestratégica da Península Ibérica e dos vastos domínios coloniais que Portugal e Espanha, esta em menor escala, administram. Tal como afirma o investigador Luís Farinha, a falta de capacidade de Portugal na ocupação efetiva dos territórios africanos por falta de capitais, técnicas e organização são contingências que mais expõem Portugal aos apetites das grandes potências⁷⁰.

O conflito europeu não altera substancialmente o quadro das relações de Portugal no sistema internacional e o resultado da participação na Grande

⁶⁶ Cf. Winston Churchill, *Memórias da II Guerra Mundial*, Texto Editores, Alfragide, 2011, (Volume 1) pp. 19.

⁶⁷ Toda a tragédia e horror da guerra estão descritos de forma fluída na prosa de Ian Kershaw. Cf. Ian Kershaw, *To Hell and Back, Europe 1914-1949*, Penguin Books, 2016, pp. 44-92.

⁶⁸ Referimo-nos aos impérios: alemão, austro-húngaro, otomano e russo.

⁶⁹ Segundo Adam Tooze, “Entre outubro e dezembro de 1918, o velho mundo da Europa colapsou. A revolução varreu não apenas os Habsburgos e os Hohenzollern, mas com estes a casa real da Baviera, Saxónia e Wurttemberg, onze ducados e grão-ducados, e sete principados menores alemães. Cf. Adam Tooze, *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, Penguin Books, New York, 2014, pp. 232.

⁷⁰ Cf. Luís Farinha, “Política Externa e Política de Defesa: do Sidonismo à Ditadura Militar”, ver em Fernando Martins (ed.), *Diplomacia & Guerra, Política externa e política de defesa em Portugal do final da Monarquia ao marcelismo*, Edições Colibri, Lisboa, 2001), pp. 84-85.

Guerra cumpre no essencial, segundo Luís Farinha, os propósitos que levaram o país a entrar na guerra ao lado dos aliados: a defesa das colónias, a defesa perante o “perigo espanhol” e a consolidação interna do regime republicano. Daqueles três objetivos, só a manutenção territorial das colónias foi conseguida, precisamente a opção estratégica estrutural da política externa portuguesa desde o ultimato de 1890 e que irá manter-se ainda durante muitos anos⁷¹.

No mesmo contexto, mas ainda no decorrer do conflito, após o golpe revolucionário de 1917, uma das preocupações imediatas de Sidónio Pais⁷² foi telegrafar para a Legação de Portugal em Londres reclamando a posição de Portugal, “mantendo fielmente a aliança inglesa e todos os compromissos internacionais”⁷³. Nos últimos meses do conflito o governo sidonista experimenta dificuldades em demonstrar um apoio intransigente aos aliados dando constantes instruções à Legação de Portugal em Londres para distanciar a ideia dos “sentimentos germanófilos das classes conservadoras que apoiam o governo”⁷⁴. A necessidade de transmitir aos ingleses⁷⁵ a garantia do respeito pelos compromissos internacionais assumidos é uma constante. Portugal manifesta todo o empenho em continuar a honrar os fortes laços que o ligam à Inglaterra⁷⁶, apesar das situações de crise internas, pois ainda se combate nas trincheiras nos campos da Flandres quando Lisboa assiste à revolta dos marinheiros no Quartel de Alcântara, em 8 de janeiro de 1918 e, logo no dia

⁷¹ *Id.*, pp. 87-88.

⁷² Sobre Sidónio Pais e a Grande Guerra ler capítulo com mesmo nome de António José Telo, publicado no projeto Portugal e a Grande Guerra, obra já referenciada, pp. 374-377.

⁷³ Cf. Telegrama de Sidónio Pais enviado à legação de Portugal em Londres, de 10 de dezembro de 1917, AHD, Cota M114, Processo 47.

⁷⁴ Cf. Telegrama do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Legação portuguesa em Londres, de 5 de fevereiro de 1918, AHD, Cota M114, Processo 47.

⁷⁵ A perspectiva britânica não era a única a temer pelo regime sidonista. Atente-se à correspondência oficial trocada entre o ministro americano em Lisboa, Coronel Thomas Birch, e a sua capital, relativa às desconfianças do novo poder em Lisboa face ao esforço de guerra no teatro europeu, desconfianças mais tarde retificadas. Cf. Armando Malheiro da Silva, *Sidónio e sidonismo, história de um caso político*, Vol. II Imprensa Universidade de Coimbra/Museu da Presidência da República, Coimbra, 2006, pp. 14.

⁷⁶ Apesar das reservas britânicas em relação a Portugal, como nos recorda Glyn A. Stone no texto “The Official British Attitude to the Anglo-Portuguese Alliance, 1910-45”, *Journal of Contemporary History*, Oct 1975, Vol. 10, N. 4, pp. 729-746.

seguinte, a um novo episódio de revolta militar a bordo do cruzador VASCO DA GAMA, no Rio Tejo, à qual os disparos da artilharia do Castelo de S. Jorge colocam termo⁷⁷.

Terminado o conflito mundial, o primeiro desafio da diplomacia republicana tem por palco a cidade de Paris, durante a Conferência de Paz. O período da Conferência, que se estende por quase um ano, de novembro de 1918 a setembro de 1919, é de crise no âmbito interno⁷⁸ e de extrema turbulência política e social no território português⁷⁹.

A orientação para a política externa portuguesa no conflito diplomático que se avizinhava no pós-guerra, é determinada ainda pelo presidente-rei, e transcrita na Ata n.º 1 da Delegação Portuguesa à Conferência de Paz. A orientação geral a seguir na conferência é, assim, exposta por Sidónio Pais⁸⁰:

⁷⁷ A importância das ações de insubordinação e de revolta dos marinheiros é, aliás, um fenómeno de grande expressão não exclusivamente europeu, no período inicial do Século XX. Mas é com o conflito mundial que estas ações vão provocar situações críticas. O motim naval em Kiel, em junho de 1917, e a revolução bolchevique de outubro de 1917 são incidentes relevantíssimos para o desfecho do conflito, é certo que com pálidos reflexos em Portugal. Contudo, é com a revolta dos marinheiros germânicos em novembro de 1918 que a marcha da revolução germânica se move inexoravelmente. Cf. William Carr, *A History of Germany*, Fourth Edition, Edward Arnold, London, 1991, pp. 236 e ss.

⁷⁸ Neste período, tal como assinala Ivo Cruz: “Portugal teve dois Presidentes da República, seis Ministérios, quatro Presidentes de Ministério e dez Ministros dos Negócios Estrangeiros, aí incluindo alguma interinidades. Passou pelo assassinato de um Presidente, uma tentativa de restauração monárquica, sucessivas crises governamentais e quase uma guerra civil”. Cf. Duarte Ivo Cruz, *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz, 1918-1919, as Actas da Delegação Portuguesa*, Fundação Luso-americana, Lisboa 2009, pp. 14.

⁷⁹ Com reflexos nas chancelarias nos países mais próximos a Portugal. Neste contexto é solicitado ao ministro português na Legação de Londres, Augusto de Vasconcelos, esclarecimentos sobre o ministro inglês em Lisboa, “Lorde Harding confirmou-me que o governo inglês tinha prova escrita da existência de uma conspiração para a restauração da Monarquia em Portugal, feita por combinação entre certos monárquicos e a Alemanha”. Cf. Telegrama do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Legação portuguesa em Londres, de 14 de julho de 1919, AHD, Cota M114, Cx 52.

⁸⁰ A sessão de instalação ocorre em 27 de novembro de 1918, no Palácio de Belém, estão presentes: Sidónio Pais, Presidente da República; Egas Moniz, Ministro dos Negócios Estrangeiros; Tamagnini Barbosa, Ministro das Finanças; Álvaro de Mendonça, Ministro da Guerra; Canto e Castro, Ministro da Marinha; Vasconcelos e Sá, Ministro das Colónias; Freire de Andrade, Eduardo Marques, Francisco Fernandes, Santos Viegas, Espírito Santo Lima e Botelho de Sousa, membros da Comissão nomeada para a Conferência. Cf. Cruz, *Op. Cit.*, pp. 99.

“A orientação a seguir seria a de nos apresentarmos modestamente, sem fazer grandes exigências, salientando que não pretendíamos aumentos nem trocas de territórios; no que se refere a indenizações, prepararíamos os elementos de avaliação, para apresentarmos as nossas reclamações conforme a orientação que víssemos ser seguida na Conferência, defendendo o princípio das indenizações que fossem justas, para cobrir os nossos prejuízos e despesas com a guerra. Seguiríamos a política da aliança inglesa, orientando-nos pelo princípio da defesa das pequenas nacionalidades. Esperava também que, tendo de fazer-se a divisão pelos aliados do material naval e material de guerra inimigo, teríamos nessa divisão a nossa parte. Ainda no que se referia às Colónias, tendo havido uma sugestão da parte da Inglaterra para que nos apresentássemos na Conferência com um plano administrativo colonial de realizações imediatas, o Ministro das Colónias tinha, [...] reduzido a escrito o seu plano de administração [...].”⁸¹

As orientações definidas ao mais alto nível resumem-se à obtenção de indenizações justas, o cumprimento da política externa com base na aliança inglesa, a receção de material de guerra dos vencidos e a demonstração do plano administrativo colonial⁸², sujeito a avaliação internacional. É relevante o compromisso com a Inglaterra, porquanto é acrescentado, na mesma Ata n.º 1, “ficando assente que uma delegação da Comissão partisse o mais cedo possível para Londres, onde deveriam iniciar-se os trabalhos junto do governo inglês, atentos às circunstâncias em que entrámos na guerra, ao lado da Grã-Bretanha.”

⁸¹ Para consulta da transcrição integral das Atas da Delegação Portuguesa à Conferência de Paz, ver Cruz, *Op. Cit.*, pp. 99-302.

⁸² É de referir que a questão colonial não era um assunto consensual entre os partidos republicanos. Sobre a matéria ver na antologia coordenada por Ernesto Castro Leal, *Manifestos, Estatutos e Programas Republicanos Portugueses, 1873-1926*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2014, os seguintes documentos: Doc. 20 – Partido Democrático Português «Partido Democrático», projeto de programa (1911), pp. 205-206; Doc. 26 – União Republicana, programa (1912), pp. 299; Doc. 28 – Partido Republicano Evolucionista, programa (1913), pp. 325-328, e Doc. 39 – Partido Republicano Liberal, Programa (1919), pp. 413-414. Referimos apenas os partidos mais relevantes da Primeira República.

A necessidade de apresentação do plano administrativo colonial é uma prova evidente da desconfiança internacional, sobretudo inglesa, sobre a fragilidade da política portuguesa, considerada como inepta na administração colonial pelas potências europeias. A fragilidade governativa portuguesa não é resolvida na transição para a República, nem a contribuição militar portuguesa na Grande Guerra⁸³ consegue mascarar as dificuldades no exercício da governação por parte dos governos republicanos. A República também não procura obter vantagem no reforço da capacidade naval, até porque não se assiste a qualquer alteração no que respeita à organização estrutural, recursos humanos, recursos financeiros e navios, em suma os fatores mensuráveis do poder naval. Continua a não haver vislumbre de qualquer intenção de transformar a frágil realidade naval portuguesa.

Na Conferência de Paz, Portugal não demonstra qualquer sobrançeria por estar do lado dos vencedores. Pelo contrário, aguarda pacientemente as orientações da própria conferência e outras orientações que possam chegar de Londres. Desde o início fica bem patente o lugar subalterno que é reservado a Portugal, colocando-se sob a orientação da vontade britânica, e os esforços da capacidade negocial portuguesa em tentar contrariar essa tendência não têm qualquer efeito. No desenrolar da conferência muitas questões vieram a debate, como as acusações britânicas sobre os maltratos infligidos aos indígenas nas colónias africanas⁸⁴, a ineficiência administrativa colonial portuguesa, a questão

⁸³ Segundo Meneses: a “prestação militar [portuguesa] tinha sido dececionante, nomeadamente em África”. Cf. Filipe Ribeiro de Meneses, *Afonso Costa*, Texto Editores, Alfragide, 2010, pp. 93.

⁸⁴ As acusações de trabalho forçado nas colónias portuguesas por parte dos ingleses era uma questão recorrente, como podemos ver no relato de uma visita a uma exploração agrícola de Angola, na obra de Jeremy Ball, *Angola's Colossal Lie: Forced Labor on a Sugar Plantation, 1913-1977*, Brill, Leiden, 2015. Ver capítulo I, pp. 23 e ss., sobre o conflito entre as perspectivas de Portugal e das autoridades internacionais relativamente à questão colonial, ver de Miguel Bandeira Jerónimo, *The 'Civilising Mission' of Portuguese Colonialism, 1870-1930*, Palgrave Macmillan, 2015, capítulo 5. Ver também breve ensaio de Jeremy Ball sobre o mesmo tema, *Colonial Labor in Twentieth-Century Angola*, *History compass*, 3 (2005) AF 168, 1-9, Dickinson College, Carlisle, PA. Sobre a política colonial ver *O Império Africano 1890-1930*, coordenado por A. H. Oliveira Marques, Editorial Estampa, 2001. Nesta última obra ver alusão ao relatório Ross sobre trabalho forçado nas colónias portuguesas, de 1925, pp. 305.

de Quionga, e também a questão de Olivença surge numa discussão sem quaisquer consequências⁸⁵.

O assassinato de Sidónio Pais, em 14 de dezembro de 1918, marca o fim da República Nova. Sob o signo de intensa e continuada instabilidade política e social, em 19 de janeiro de 1919, Paiva Couceiro restaura a Monarquia no Porto e, em Monsanto, em Lisboa, de 22 a 24 de janeiro de 1919, forças militares sob o comando de Aires de Ornelas empreendem uma revolta pró-monárquica. Internamente dividido em dois, o país encontra-se em situação de guerra civil. Com o fim do regime sidonista a República recorre uma vez mais a José Relvas, que é chamado de urgência para formar governo⁸⁶. Só algumas semanas mais tarde as incursões monárquicas no norte de Portugal seriam neutralizadas, e a Monarquia do norte só cairia em fevereiro de 1919, em Vila Real.

A nível político e social outro episódio é marcante na tentativa de consolidação do regime republicano: a publicação em vésperas de eleições, em 10 de maio de 1919, de trinta suplementos no *Diário do Governo* que iriam justificar a criação de 17 mil novos empregos públicos. Um destes decretos, o Decreto n.º 5739, de 10 de maio de 1919, cria os lugares de adidos navais em Roma e Washington. No dia seguinte, em 11 de maio de 1919, as eleições dariam a vitória aos democráticos que garantem a maioria absoluta na Câmara dos Deputados⁸⁷. É a maioria democrática que passa a ditar o posicionamento de Portugal na Conferência de Paz, permitindo a Afonso Costa voltar à ribalta da política portuguesa, desta vez em Paris.

⁸⁵ Cf. Cruz, *Op. Cit.*, Acta nº 38, de 07 de abril de 1919, pp. 221-235.

⁸⁶ José Relvas desabafou na sua correspondência, datada de fevereiro de 1919, “Às vezes chego a desejar que coexistam os dois regimes – a República no sul e a Monarquia no norte”. Cf. José Relvas, *Memórias Políticas 1*, Lisboa, Terra Livre, 1977, pp. 94.

⁸⁷ Com os seguintes resultados. Câmara dos deputados: Democráticos – 86; Evolucionistas – 38; Unionistas – 17; Independentes – 13; Socialistas – 8; Católicos – 1; Centristas – 0. Senado: Democráticos – 36; Evolucionistas e Unionistas – 27; Independentes – 6; Socialistas – 0; Católicos – 1; Centristas – 1. Cf. A. H. de Oliveira Marques, *A Primeira República Portuguesa, alguns aspetos estruturais*, Livros Horizonte, Lisboa, 1975b, pp. 137.

A questão dos navios de guerra dos países vencidos, para partilha pelos aliados, volta a ser tema durante as reuniões da delegação portuguesa à Conferência de Paz, em março de 1919. É referido o programa e as pretensões portuguesas: 3 cruzadores ligeiros; 12 destroyers; 4 submarinos e vários navios pequenos como lança-minas, etc.⁸⁸.

Ao tempo da Conferência de Paz, o estado material em que se encontrava a Marinha não era muito diferente do verificado no início da Grande Guerra⁸⁹, sendo manifesta a desadequação do material naval existente e da impossibilidade em cumprir determinadas missões. Esta situação era do conhecimento dos deputados. A precariedade dos meios que, mesmo durante a guerra, contou com material insignificante pelo número de unidades e pelo seu valor militar, conseguiu, apesar disso, distinguir-se pela realização de numerosos comboios para as costas francesas com assinalável sucesso e pelo exercício do policiamento das zonas costeiras⁹⁰.

No seguimento da Conferência de Paz, o regime republicano procura uma solução para contrariar as lacunas na esquadra com a aquisição de material naval, quer através da obtenção de presas de guerra dos países vencidos, quer através da compra de navios aos aliados. São envidados esforços no sentido de ultrapassar aquelas lacunas e, em carta enviada ao ministro de Portugal em Londres, de 25 de julho de 1919, é expressa a intenção de “o governo comprar 8

⁸⁸ Cf. Cruz, *Op. Cit.*, Ata nº 32, de 13 de março de 1919, pp. 191-200. Esta é a última reunião em que a delegação portuguesa é presidida por Egas Moniz, sucedendo-lhe Afonso Costa, já no XIX Governo sob liderança de José Relvas, em funções no período de 27 de janeiro a 30 de março de 1919.

⁸⁹ Em 1916, o ano em que a Alemanha declarou guerra a Portugal, a força naval apresentava a seguinte expressão: “verdadeiro cruzador: ALMIRANTE REIS; pequenos cruzadores (3): VASCO DA GAMA, S. GABRIEL e ADAMASTOR; cruzadores-auxiliares (2): GIL EANES e PEDRO NUNES; contratorpedeiros do tipo Douro (2): DOURO e GUADIANA; canhoneiras (13); lanchas canhoneiras (6); pequenos transportes (3); rebocadores (2); vapores (3); torpedeiros (3) e 1 submarino. Cf. Silva, *Op. Cit.* (1936), pp. 84.

⁹⁰ Sobre este tema ler os seguintes textos de António José Telo: *Estratégia Naval Portuguesa* (1916-1918), pp. 250-254; *A estratégia naval e a defesa das ilhas*, pp. 255-257; *Defesa das comunicações marítimas*, pp. 258-259; *A marinha e o apoio ao império*, pp. 260-261. Todos os textos estão integrados no projeto de Aniceto Afonso e Carlos de Matos Gomes, *Portugal e a Grande Guerra, 1914-1918*, Verso da História, Vila do Conde, 2013.

pequenos cruzadores tipo Flower⁹¹ da Marinha Inglesa, faltando apenas aprovação da respetiva verba pelo parlamento, onde o assunto vai ser brevemente tratado”⁹². É solicitado o esforço do ministro português e indicada a verba disponível de 100.000£. Contudo, durante a negociação, dificuldades cambiais e aumento dos custos relativos dos navios levam a que sejam apenas adquiridas duas unidades, o JONQUIL e o GLADIOLUS⁹³.

Outra tentativa de incrementar o poder naval é protagonizada pelo ministro da marinha em proposta levada ao parlamento, em sessão de 1 de setembro de 1919, para a aquisição de navios de guerra, ao tempo em que se encontravam em construção em Portugal os contratorpedeiros VOUGA e TÂMEGA, com prazos de construção que ultrapassam qualquer tentativa de compreensão que não seja a de extrema ineficácia e descoordenação que então grassava nos estaleiros portugueses⁹⁴.

O debate parlamentar que decorre sobre esta questão encontra-se documentado em *Diário da Câmara dos Deputados*⁹⁵. O parecer dado pela Comissão de Marinha é contundente, porquanto refere:

“O estado a que chegou o que nos resta de material naval é extremamente precário e incompatível com os serviços impreteríveis que o país exige da nossa marinha de guerra.

O policiamento das águas territoriais do continente, ilhas adjacentes e colónias, a fiscalização da pesca, a proteção dos súbditos nacionais no estrangeiro, os estudos hidrográficos dos portos e costas, a

⁹¹ Os navios da Classe Flower foram construídos a partir do Programa de Emergência para a Royal Navy durante a Grande Guerra.

⁹² Cf. Telegrama do MNE para a legação portuguesa em Londres, de 25 de julho de 1919, AHD, Cota M114, Processo 59, Cx 104.

⁹³ Cf. Cópia de telegrama C.P.Br.8-134287/20/5804. Admiralty S.W.I., de 11 de março de 1920, AHD, Cota M114, Processo 59, Cx 104.

⁹⁴ Ambos os navios foram construídos no Arsenal de Lisboa. A construção do VOUGA, com 670 toneladas e 73 metros, teve início em 1914 e foi lançado à água em 1920. A construção do TÂMEGA, com 524,34 toneladas e 73 metros, teve início em 1914 e foi lançado à água em 1922.

⁹⁵ Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 54, em 01 de setembro de 1919, pp. 25 e ss.

representação nacional e polícia dos mares, e duma maneira geral, todas as afirmações de soberania que tem de ser feita pelo mar, são atualmente inoportáveis para o material existente.”⁹⁶

A proposta então apresentada defende a aquisição de “oito pequenos cruzadores de cerca de 1.200 toneladas de deslocamento e 16-18 milhas de velocidade”⁹⁷, e dá a conhecer um programa naval com a indicação do número de unidades, tipos e características: “4 cruzadores de cerca de 4.000 toneladas; 12 contratorpedeiros de cerca de 1.000 toneladas; 6 a 8 pequenos cruzadores, do tipo construído durante a guerra para serviço de comboios; 4 submersíveis de grande raio de ação”⁹⁸.

Este programa destinava-se a dotar Portugal de uma marinha apta a operar em tempos de paz, sendo que as matérias que se submetiam agora à Câmara dos Deputados resumiam-se, apenas, aos “pequenos cruzadores”, com um custo aproximado de 800.000\$00, ou 100.000£ ao câmbio à data, em princípio a adquirir em Inglaterra conforme a correspondência trocada e acima referida. Uma das justificações veiculadas refere a necessidade de “manter uma política efetiva em todos os mares, e afirmar os nossos direitos de soberania reprimindo rapidamente quaisquer atos de rebelião que porventura se manifestem nos nossos domínios coloniais”⁹⁹. Este programa é bem mais comedido que o apresentado na Lei de 26 de julho de 1912. Em termos gerais, os couraçados são suprimidos, permanecendo os navios com deslocamento de 4 mil toneladas, eram inicialmente três e passaram a quatro, os contratorpedeiros

⁹⁶ *Id.*, pp. 27.

⁹⁷ A proposta, sob forma de parecer, foi apresentada pelo estado-maior naval após a assinatura do armistício. O parecer foi sancionado pelo governo. *Id.*, pp. 26-27.

⁹⁸ Ainda sobre a aquisição de navios de guerra, o adido naval português na Legação em Paris contacta as autoridades francesas na tentativa de obter oito cruzadores do tipo YSER. Este adido militar dá conta de que a aquisição “já aprovada pelo Parlamento e para cuja compra há verba [...] roga da possibilidade de obter desde já 8 desses navios”. O relatório é datado de 27 de setembro de 1919 e o seu autor é o CTEN José de Carvalho Crato. Cf. AM Núcleo 390 n.º 37 e 38 (5-XII-7-5). Acrescente-se que estes navios franceses acabaram por não ser adquiridos.

⁹⁹ Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 54, em 01 de setembro de 1919, pp. 27-28.

eram quinze e reduziram-se a doze, e os submersíveis eram seis e passaram a quatro. A eliminação dos couraçados representa, também, o abandono de qualquer propósito ofensivo tendo por base a utilização da Marinha de Guerra como afirmação de poder do Estado português, apesar da inclusão dos submersíveis com grande raio de ação.

O valor total do deslocamento da esquadra apresentado seria, aproximadamente, de 40.800 toneladas¹⁰⁰, o valor dos restantes navios de guerra, canhoneiras e demais unidades é negligenciável, tal como avaliámos para a primeira esquadra da República. Este valor representa metade do quantitativo da esquadra desenhada em 1912 e continua acima da esquadra do programa executado na década de trinta. O governo já não padece da euforia dos primeiros tempos da República e os orçamentos superavitários são uma memória remota, começando as propostas a tornarem-se mais realistas e passíveis de serem suportadas pelos recursos disponíveis.

Noutra dimensão, face ao tipo e deslocamento dos navios selecionados, é notório o intuito de poder utilizar os navios de guerra em duas vertentes totalmente distintas, mas complementares. A primeira, no cumprimento de missões em tempo de paz, de projeção da política externa e de presença naval nos mares sob soberania portuguesa, a segunda no cumprimento de missões de carácter policial e preventivo, no que respeita à garantia da lei e da ordem nas colónias, tarefa intrínseca à própria existência das marinhas, mas resultante das tarefas de autoridade do estado.

A discussão parlamentar que se desenrola à volta desta questão na Câmara dos Deputados assume uma dimensão ambivalente, ora técnica com controlo apertado sobre matérias regulamentares, próprias do funcionamento da câmara, ora despertando críticas sobre o reapetrechamento naval, relevando

¹⁰⁰ Consideramos os seguintes quantitativos: 4x4.000 toneladas (cruzadores), 12x1.000 toneladas (contratorpedeiros), 8x1.200 toneladas (pequenos cruzadores) e 4x800 toneladas (submarinos), resultando em 40.800 toneladas, excluindo todos os navios auxiliares e navios menores.

uma flagrante inocência como se depreende das palavras de Costa Júnior¹⁰¹: “eu estava convencido de que depois de ter Portugal assinado, por intermédio dos seus representantes, o Tratado de Paz, nós entrando na Liga das Nações estávamos livres de entrar em nova guerra; mas vejo que estamos mais uma vez a preparar-nos para a guerra”¹⁰².

Noutra vertente, durante as discussões na Conferência de Paz procura-se uma solução para o reapetrechamento naval com os despojos dos vencidos. Em telegrama expedido da legação portuguesa em Londres ao presidente da Delegação Portuguesa à Conferência de Paz, Afonso Costa, Bianchi¹⁰³ informa que o Almirantado Britânico pergunta quais os navios que Portugal desejaria receber por compensação das perdas sofridas no caso de serem distribuídos navios retirados aos países vencidos. O adido naval responde que as perdas portuguesas correspondiam ao arrastão armado AUGUSTO CASTILHO e ao caça-minas ROBERTO IVENS, tendo o Almirantado Britânico indicado também a canhoneira TETE afundada no Rio Zambeze.

Portugal desejaria receber, conforme especificação do adido naval, um *light cruiser*, um destroyer e um submarino para compensação por cada navio perdido. Em resposta, Afonso Costa, em telegrama de 17 de dezembro de 1919, indica que o Conselho Supremo das Potências Aliadas à Conferência de Paz concedeu a Portugal uma canhoneira e seis torpedeiros desarmados¹⁰⁴. No final, os resultados práticos com benefícios para a Marinha são poucos, apenas seis torpedeiros da marinha austríaca são rebocados desde Veneza para Portugal. Destes seis, dois¹⁰⁵ perderam-se por encalhe após o reboque ter sido

¹⁰¹ Costa Júnior foi ministro do Trabalho e Providência Social do XXV Governo (26 de junho a 19 de julho de 1920) liderado por António Maria da Silva.

¹⁰² Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 54, em 01 de setembro de 1919, pp. 28.

¹⁰³ João António de Bianchi cumpria serviço na Legação de Londres, tendo sido encarregado de dirigir a Secretaria da Delegação portuguesa à Conferência de Paz.

¹⁰⁴ Uma canhoneira turca e seis torpedeiros austríacos, com 250 toneladas e 57 metros. A vinda da canhoneira turca nunca se materializou Cf. Meneses, *Op. Cit.* pp. 107.

¹⁰⁵ O CÁVADO e o ZÊZERE.

surpreendido por um temporal nas imediações de Tunes. Os restantes quatro¹⁰⁶ vieram a constituir a 2.ª Esquadilha de Torpedeiros.

A disponibilidade financeira do país é o tema de discussão dos opositores ao projeto de requalificação da esquadra. Brito Camacho¹⁰⁷, apesar de considerar “miserando” o estado da Marinha de Guerra, relembra o facto de que a verba consignada a este ramo militar é gasta quase inteiramente com o pessoal, devendo o esforço dirigir-se para o défice orçamental, pelo que urgia cortar despesas. O mesmo líder partidário é perentório na afirmação de que em caso de complicação grave em qualquer das colónias existiriam todas as garantias da Inglaterra no apoio dado a Portugal, consistindo estas garantias na “integridade do [...] domínio colonial e na defesa das [...] costas, tanto no continente como nas ilhas adjacentes”. Na mesma intervenção na Câmara dos Deputados, Brito Camacho afirma, “Há ainda a ter em consideração, e para isto eu chamo a atenção do Governo e da Câmara, que a partir do armistício ficou entendido que a armada alemã que era a segunda armada do mundo, ficasse reduzida a um quantum inteiramente insignificante distribuindo o excedente pelos aliados, pro grátis”¹⁰⁸.

Segundo um dos mais destacados líderes partidários republicanos, as autoridades portuguesas estariam preparadas para repetir o feito, ocorrido em pleno conflito, do aprisionamento dos navios mercantes alemães fundeados ou atracados nos portos portugueses¹⁰⁹ com os quais se edificou parte significativa da marinha mercante portuguesa. Na mesma sessão, Brito Camacho questiona o ministro da marinha se este pretendia trazer um plano de organização naval à Câmara dos Deputados, afirmando logo de seguida que “talvez seja cedo para

¹⁰⁶ O AVE, o LIS, o MONDEGO e o SADO.

¹⁰⁷ Brito Camacho foi médico militar e líder do Partido Unionista que teve origem na cisão do Partido Republicano Português.

¹⁰⁸ Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 54, em 01 de setembro de 1919, pp. 31-32

¹⁰⁹ Uma das razões alemãs na declaração de guerra a Portugal, em 9 de março de 1916. A lista dos navios alemães apresados, surtos no porto de Lisboa, foi publicada no Decreto n.º 2236, de 24 de novembro de 1916.

fazer um plano dessa natureza, porque a verdade é que este deve ser feito segundo as necessidades do momento e em condições de nos habilitarmos a organizá-lo na previsão duma guerra futura”¹¹⁰. Brito Camacho é atraído pela mais elementar armadilha na edificação de uma Marinha de Guerra, isto é, planejar segundo as “necessidades do momento”. A mais avisada estratégia planifica e executa a longo prazo, antevê, combina e integra as políticas nacionais com a política naval, razão ainda mais premente no caso particular de Portugal pelo espalhamento geográfico e pela necessidade de manter seguras as vias de comunicação marítimas com os territórios ultramarinos.

Apesar das restrições financeiras o Governo autoriza o empréstimo¹¹¹ para “aquisição imediata” de pequenos cruzadores, com as características convenientes para a satisfação das necessidades políticas portuguesas, tendo em atenção o policiamento dos mares e a demonstração da soberania na metrópole e nas colónias portuguesas¹¹². A proposta de lei é aprovada e publicada, e a partir do ano económico 1920-1921 passam a ser inscritas nas Despesas Extraordinárias as verbas respeitantes ao pagamento das prestações¹¹³. A iniciativa concretiza-se na aquisição dos cruzadores CARVALHO ARAÚJO e REPÚBLICA¹¹⁴.

Entretanto, em Portugal, para além da construção dos contratorpedeiros VOUGA e TÂMEGA, e de duas canhoneiras a construir futuramente, não se vai registar qualquer construção naval militar de relevo por quase uma década.

¹¹⁰ Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 54, em 01 de setembro de 1919, pp. 31. Brito Camacho, na mesma sessão, critica os gastos no pessoal de um modo particularmente irónico: “Eu suponho que é mais fácil, e mais agradável, fazer um almirante do que uma canhoneira”.

¹¹¹ O valor autorizado à Caixa Geral de Depósitos é de 6.400.000\$00, a pagar num prazo de vinte anos.

¹¹² Cf. Lei n.º 869, de 06 de setembro de 1919. Curiosamente não é especificado o número de navios a adquirir, nem mesmo o Decreto n.º 6206, de 08 de novembro de 1919, que determina o modelo de pagamento dos encargos financeiros, indica a quantidade de navios a adquirir.

¹¹³ Cf. Ministério da Marinha, Desenvolvimento do orçamento da despesa proposto para o ano económico de 1920-1921, Despesas Extraordinárias, Capítulo 6.º - Empréstimo para compra de navios. O valor correspondente à primeira prestação é de 513.552\$52.

¹¹⁴ Respetivamente, o ex-JONQUIL e o ex-GLADIOLUS, ambos adquiridos à Inglaterra.

Sobre este aspeto, é importante reter que a opção de construção de navios em Portugal, em discussão na Câmara dos Deputados, não é sequer considerada pelos parlamentares, o que denota a desconfiança e o descrédito que então imperava sobre as capacidades técnicas dos estaleiros portugueses no que respeita à construção naval, desconfiança já partilhada pelos responsáveis políticos do final da Monarquia.

Com a mudança de orientação política operada nas eleições de 10 de julho de 1921¹¹⁵, o presidente do ministério, António Granjo, tem a oportunidade de apresentar a sua declaração ministerial na Câmara dos Deputados, e relativamente às relações externas afirma:

“O Governo prosseguirá a política da aliança com a Inglaterra, cimentada por tantos séculos de lutas e interesses comuns, e ainda ultimamente selada nos campos de batalha da Flandres com o sangue precioso dos filhos de uma e outra gloriosa Nações. Entende o Governo que deve promover uma cada vez mais íntima amizade com a nossa vizinha Espanha, a qual nos tem dado provas da melhor cordialidade e à qual o povo português deseja os dias mais prósperos e gloriosos.

Também o Governo manterá afetuosamente as relações do nosso país com a florescente República do Brasil, nossa irmã, a que nos ligam os nossos mais caros interesses materiais e de sentimento”¹¹⁶.

São confirmados e reforçados os vetores da política externa portuguesa, a proteção inglesa, a inevitabilidade da aproximação ibérica e o reconhecimento dos afetos ancestrais com o Brasil. A mesma Sessão de 31 de agosto de 1921 vai

¹¹⁵ Estas são as eleições que quebram a hegemonia do Partido Democrático com os seguintes resultados. Câmara dos Deputados: Liberais – 79 mandatos; Democráticos – 54; Reconstituíntes – 12; Independentes – 5; Monárquicos – 4; Católicos – 3; Dissidentes – 3; Regionalistas – 2; Populares – 1. Senado: Liberais – 32 mandatos; Democráticos – 22; Reconstituíntes – 7; Independentes – 6; Monárquicos – 0; Católicos – 3; Dissidentes – 1; Regionalistas – 0; Populares – 0. Cf. Marques, *Op. Cit.*, 1975b, pp. 137.

¹¹⁶ Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 15, de 31 de agosto de 1921, pp. 17.

também assistir às reiteradas perspectivas sobre o estado da Marinha. O deputado Agatão Lança¹¹⁷ não se coíbe de afirmar:

“Há muitos anos que a marinha de guerra não tem merecido dos governos as atenções devidas.

Esta situação de abandono sistemático já vem do tempo da Monarquia, e, tanto assim, que, nos seus últimos anos, a armada, num gesto de repulsa e justificada mágoa, vendo o esquecimento a que era votada, abraçou a República, e tanto concorreu para a sua implantação, o que, todavia, em nada concorreu para modificar a sua situação anterior.

Esta é a verdade amarga [...] entendo, contudo, na minha consciência, que devo dizer a respeito da marinha de guerra o que é necessário dizer-se, pois na marinha está o futuro das colónias, e nas colónias o futuro de Portugal.

[...]

A situação da marinha é, hoje, miserável e está muito longe de corresponder às necessidades nacionais.

Sou o primeiro a dizer que a marinha de guerra, conforme está, é uma coisa inútil que deve suprimir-se, ou, então, é absolutamente necessário remodelá-la profundamente.”¹¹⁸

Os anos seguintes seriam de verdadeira agonia naval e o discurso político assumiria um pendor indiferente a esta realidade. Em termos de afirmação internacional, a situação portuguesa permanece sob uma enorme fragilidade e

¹¹⁷ Agatão Lança foi político republicano e oficial da Armada, esteve envolvido no planeamento e direção nas revoltas contra a Ditadura Militar.

¹¹⁸ O deputado Agatão Lança tem ainda oportunidade de alertar para a eventualidade de não existirem navios de guerra disponíveis para transportar o Chefe de Estado ao Brasil, por ocasião do Centenário da Independência: “Prevejo grandes dissabores, se for levada a efeito a projetada viagem ao Brasil do venerando chefe do estado, como se anuncia na declaração ministerial. S. Ex.^a o Presidente da República será conduzido num navio de guerra do Brasil ou então irá a bordo de qualquer paquete mercante, como «qualquer caixeiro viajante». Que vergonha para o país e que tristeza para a sempre honrada armada portuguesa!”. Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 15, de 31 de agosto de 1921, pp. 34.

descrédito¹¹⁹. Sobre este assunto, Cunha Leal relata um incidente que ocorrera durante a estadia de uma esquadra britânica no Rio Tejo, nos finais de janeiro de 1922. O almirante inglês, comandante da esquadra, foi informado de que a data de 31 de janeiro¹²⁰ era dia de festa nacional, motivo que deveria levar os navios da esquadra a prestar as honras devidas. O comandante da esquadra recusa-se a aceder às solicitações do governo português apesar da intervenção do ministro britânico em Lisboa, pois tal festividade não se encontrava registada nos livros do almirantado. Este incidente teve como resultado a convocação de um Conselho de Ministros, estando presente o Presidente da República, à data António José de Almeida. Tendo o resultado sido desfavorável às pretensões do governo – o abandono do Tejo pela esquadra antes das oito horas do dia seguinte – Cunha Leal apresentou a sua demissão¹²¹.

No mesmo teor, a questão financeira permanece inultrapassável no discurso político. Como refere o deputado António Luís Gomes¹²²: “A crítica situação financeira do país é a resultante direta da crise política. Jamais poderemos sair da crise económica que nos assoberba, enquanto os políticos e os seus processos não inspirarem confiança”, acrescentando, “A uma crise política corresponde uma crise financeira. Dá-me uma boa política, dar-te-ei boas finanças. Mas com má política como conseguir que se faça um empréstimo?”¹²³.

A discussão do orçamento do ano económico de 1922-23, já com nova

¹¹⁹ Nas palavras de Futscher Pereira, “A instabilidade crónica da I República reduzira gradualmente a zero o prestígio de Portugal”. Cf. Bernardo Futscher Pereira, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2012, pp. 36.

¹²⁰ Data comemorativa da revolta republicana de 1891, no Porto.

¹²¹ A razão terá sido outra bem mais evidente, o grupo apoiante de Cunha Leal tinha obtido um resultado negativo nas eleições de 29 de janeiro de 1922, 13 deputados num total de 163. Cf. Oliveira Marques (1975), pp. 138, ou 12 deputados num total de 163, de acordo com a página profissional de Adelino Maltez, <http://maltez.info>. Sobre o acontecimento ver a versão de Cunha Leal na sua obra *Portugal e Inglaterra*, Imprensa Moret, La Coruña, 1932, pp. 235-236.

¹²² António Luís Gomes foi deputado republicano nas cortes durante o período monárquico e integrou o governo provisório, presidido por Teófilo de Braga, como ministro do fomento, de 05 de outubro a 22 de novembro de 1910.

¹²³ Cf. *Diário da Câmara dos Deputados*, Sessão N.º 16, em 01 de setembro de 1921, pp. 23.

distribuição parlamentar¹²⁴, compreende o desajustamento existente na Marinha entre as necessidades de pessoal e os quadros aprovados. Um dos senadores, Roberto Baptista¹²⁵, interpela o ministro relativamente à Marinha com a informação de que existem sete oficiais gerais nos quadros e, fora dos quadros, dezassete, e a situação nos quadros dos engenheiros navais e maquinistas, médicos navais e oficiais da administração naval, esse desajustamento era ainda maior¹²⁶.

O orçamento é submetido ao escrutínio dos senadores na tentativa de reduzir todas as despesas possíveis. A questão da construção naval volta à discussão parlamentar em junho de 1922¹²⁷. O foco do problema é a verba para a construção de canhoneiras, resultante da alteração efetuada pelo Senado em relação às receitas extraordinárias¹²⁸. É o próprio ministro da marinha, Azevedo Coutinho, que esclarece o orçamento do Arsenal da Marinha, cuja proposta inicial era de 51 mil contos, foi reduzido para 40 mil contos, por proposta do ministro das Finanças, e depois para 12 mil contos, pela Câmara dos Deputados. Adianta o ministro que, como era impossível fazer redução no pessoal, foi necessário fazê-la no material, o que também era um inconveniente, pois fazia falta para os operários poderem aplicar a sua atividade. O desenrolar da discussão permite antever a concordância entre ministros, o da marinha e o das finanças, na redução dos valores em causa, e que o aumento dos valores orçamentados seria uma proposta do Senado. A emenda é rejeitada, sem antes

¹²⁴ Resultante das eleições de 29 de janeiro de 1922, realizadas na sequência dos episódios da noite sangrenta que vitimou o presidente do conselho António Granjo. Os resultados foram os seguintes. Câmara dos deputados: Democráticos – 71; Liberais – 33; Reconstituíntes – 17; Governamentais – 13; Monárquicos – 13; Independentes – 5; Católicos – 5; Regionalistas – 2. Senado: Democráticos – 37; Liberais – 11; Reconstituíntes – 10; Governamentais – 1; Monárquicos – 4; Independentes – 6; Católicos – 1; Regionalistas – 0. Cf. Marques, *Op. Cit.*, pp. 138.

¹²⁵ Roberto Baptista pertencia ao Partido Republicano Nacionalista. O Partido Republicano Nacionalista procede o Partido Republicano Liberal e o Partido Republicano de Reconstituição Nacional, em 1923. Cf. Castro Leal, *Op. Cit.*, Doc. 53, pp. 521.

¹²⁶ Cf. *Diário do Senado*, Sessão N.º 56, em 15 de junho de 1922, pp. 10.

¹²⁷ Cf. *Diário do Congresso*, Sessão N.º 2, em 30 de junho de 1922, pp. 5 e ss.

¹²⁸ A alteração é um aumento de 300 para 400 mil escudos.

Américo Olavo¹²⁹ referir a ineficiência dos Arsenais da Marinha e do Exército. Afirma Américo Olavo:

“Eu sei há muito tempo que os Arsenais da Marinha e do Exército não têm sido senão um fator de prejuízo para o estado. Sabe-se muito bem, por exemplo, que o Arsenal da Marinha vive na circunstância de ter de pagar três vezes mais ao pessoal do que emprega no material preciso para as obras que executa, quando ele só devia ter o pessoal suficiente para os trabalhos em execução.”¹³⁰

O encadeamento do processo político doméstico, incluindo a política naval e a política externa é um tema discutido entre os protagonistas republicanos. Carlos da Maia, secretário de estado da marinha no governo de Sidónio Pais, escreve um artigo, datado de 30 de setembro de 1921, em que ilustra a política naval relacionando o processo de edificação dessa política e colocando na esfera do governante a decisão sobre as estratégias do país. E defende, “... a ação política de um país precisa ter a sequência indispensável à realização dos seus objetivos, não devendo ser perturbada pelas repetidas substituições dos homens no poder, pois de contrário resultará em pura perda todo o esforço anteriormente empregado”. Carlos da Maia escreve, pouco tempo antes de ser assassinado, “não pode ser forte uma posição exterior quando as condições de vida interna são incertas e vacilantes”¹³¹. Também Botelho de Sousa, oficial da Armada, referindo-se à doutrina da Marinha americana, escreve “a política naval é o sistema de princípios e do teor geral da sua aplicação, que rege o desenvolvimento, organização, manutenção, treino e

¹²⁹ Américo Olavo foi capitão do Corpo Expedicionário Português em França, deputado pelos Democráticos e mais tarde pelos Reconstituintes. Exerceu o cargo de ministro da guerra, no governo de Álvaro de Castro, de 08 de março a 06 de julho de 1924.

¹³⁰ Cf. *Diário do Congresso*, Sessão N.º 2, em 30 de junho de 1922, pp. 6.

¹³¹ Cf. Carlos da Maia, “Política e Estratégica”, 30 de setembro de 1921, ACMN, Tomo LIV julho/agosto/setembro, nºs 7, 8 e 9, 1922, pp. 193-231.

funcionamento de uma marinha. O seu fundamento e o seu objetivo são apoiar a política e os interesses nacionais”¹³².

Os responsáveis e os dirigentes republicanos reconhecem e dominam os princípios base do funcionamento das estruturas do estado. Contudo, assumem uma ambição desmedida e irrealista em relação ao que pretendem para a Marinha de Guerra, em função dos recursos existentes e dos meios para os obter e, acima de tudo, não conseguem obter consensos alargados na definição das políticas estratégicas do país, como a política naval. A discussão parlamentar, concentrando o debate sobre matérias domésticas e ignorando os desafios sistémicos, assim como a sucessão de governos, são ainda responsáveis pela construção de uma imagem de crise política permanente que afasta o país dos palcos e dos cargos mais representativos nos *fora* internacionais. A imagem é de ineficácia e o modo como os governantes e os políticos republicanos elaboram sobre os problemas que mais assolam o funcionamento dos seus ministérios demonstram a impossibilidade de qualquer solução.

¹³² Cf. Botelho de Sousa, texto proferido na conferência Política Naval Nacional: Necessidades e vantagens em defini-la, realizada na sede do Clube Militar Naval. Cf. ACMN, Tomo 7/8 JUL/AGO, 1930, pp. 121-154.

2.3. O Cenário Internacional após o Tratado de Paz

No período posterior ao Tratado de Versalhes o mundo conheceu múltiplas tentativas de pacificação entre as nações desavindas apesar de, como afirma a historiadora Carole Fink, “o sentimento revisionista contra os Tratados de Paz eclodiu ainda antes da tinta secar. A coligação vitoriosa na guerra foi rapidamente colocada em causa, designadamente com os ataques cruéis de Keynes¹³³, a retirada americana, as insistentes exigências da França em matéria de execução dos tratados e as hesitações da Grã-Bretanha, a dissociação e insatisfação da Itália e do Japão, e o facciosismo e as rivalidades entre os pequenos estados do leste”¹³⁴. Das tentativas de estabelecer acordos internacionais, o destaque vai para a Conferência de Génova¹³⁵ e a assinatura do Tratado de Rapallo¹³⁶, em 1922, o Plano de Dawes¹³⁷ e o Protocolo de Genebra, ambos em 1924¹³⁸.

¹³³ A referência é à obra *The Economic Consequences of the Peace*, de 1919, de John Maynard Keynes. Keynes critica a rigidez das reparações e das dívidas de guerra que deveriam ter sido perdoadas, considera que o texto do Tratado devia ser revisto e que o mesmo foi uma oportunidade perdida no aspeto político e económico entre as nações europeias. Foi consultada a edição on-line a partir do sítio <http://oll.libertyfund.org>.

¹³⁴ Cf. Carole Fink, *Genoa, Rapallo, and European Reconstruction in 1922, Chapter 1, Beyond Revisionism: The Genoa Conference of 1922*, Cambridge University Press, 2002, pp. 11-28.

¹³⁵ A Conferência de Génova, de 1922, reuniu representantes de 34 países, Portugal incluído, com o objetivo de procurar um acordo para a reconstrução do comércio e do sistema financeiro na Europa. Foi a primeira conferência depois da guerra a merecer a presença da Alemanha e da União Soviética. Para uma abordagem ao tema ler de Stephen White, *The Origins of Detente, The Genoa Conference and Soviet-Western Relations, 1921-1922*, Cambridge University Press, 1985.

¹³⁶ O Tratado de Rapallo foi assinado entre a República de Weimar e a União Soviética. Neste tratado os dois países renunciam a indemnizações por despesas ocorridas por conta da Grande Guerra e restabelecem as relações diplomáticas. Cf. http://avalon.law.yale.edu/20th_century/rapallo_001.asp.

¹³⁷ O Plano de Dawes foi adotado por acordo entre os governos aliados e o governo alemão na Conferência de Londres, em agosto de 1924, e entrou em vigor em 01 de setembro de 1924, destinava-se a “considerar os meios para equilibrar o orçamento e as medidas a implementar para estabilizar a moeda na Alemanha”. Ver mais em S. Parker Gilbert, “The Meaning of the “Dawes Plan””, *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 3, Special Supplement, April 1926, pp. i-xii.

¹³⁸ Entre 1921 e 1924 realizam-se quinze conferências entre os aliados e dez conferências entre os aliados e a Alemanha para tentar resolver o problema das reparações de guerra. Cf. Zara Steiner, *The Lights That Failed, European International History 1919-1933*, Oxford University Press, New York 2005, pp. 183.

A relevância do Tratado de Rapallo reside, sobretudo, no facto de prosseguir um entendimento entre duas das potências europeias afastadas das negociações internacionais no pós-guerra, a Alemanha e a Rússia Soviética. Este acontecimento coloca as principais potências europeias de sobreaviso, pois os protagonistas no cenário internacional não se esgotam nas salas da Sociedade das Nações.

É, no entanto, o Tratado de Washington de 1922 que tudo altera em termos de poder efetivo entre as potências mundiais. A Conferência de Washington de 1921-22¹³⁹ parte da iniciativa do secretário de estado americano Charles Evans Hughes e representa os esforços dos líderes americanos em travar os ímpetus emergentes de uma corrida armamentista iminente. A importância desta conferência resulta no tratado entre os EUA, o Império Britânico, a França, a Itália e o Japão, destinado a limitar o respetivo armamento naval¹⁴⁰. O tratado de limitação de equipamento militar naval autoimposto pelas potências contratantes em relação ao número, tonelagem e armamento dos navios mais importantes das esquadras (*capital ships*¹⁴¹), couraçados e porta-aviões¹⁴², numa

¹³⁹ A Conferência de Washington teve início em 12 novembro de 1921 e terminou em 06 de fevereiro de 1922. Estiveram reunidos os representantes de potências mundiais com o fim de estabelecer um regime de controlo de armamento naval e para conseguir estabilidade no leste asiático. Cf. *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 4, Issue 3, 1993, Introdução (todo este número da revista é dedicado à Conferência de Washington).

¹⁴⁰ O ano de 1921 é o ano do “render da guarda” entre o Império Britânico e os Estados Unidos no âmbito do poder naval, isto é, o ano em que a marinha americana ultrapassa em poder a marinha britânica. Cf. Brian Crisher e Mark Souva, *Power at Sea: “A Naval Power Database, 1865-2011”*, *International Interactions, Florida State University*, pp. 602-629, 2014.

¹⁴¹ A definição de *capital ship* é objeto da Parte 4 do Tratado de Washington: “*capital ship*, ou navio de batalha, é definido como navio de guerra, que não um porta-aviões, cujo deslocamento exceda 10 mil toneladas, ou que possuam armamento naval com calibre superior a 203 mm”. A tradução de *capital ship* em “navio capital” é usual em textos nos ACMN.

¹⁴² Em termos genéricos o somatório do deslocamento dos *capital ships* não deveria exceder: 525 mil toneladas, para os Estados Unidos e Império Britânico; 175 mil toneladas para a França e Itália; 315 mil toneladas para o Japão. O deslocamento de cada *capital ship* não deveria exceder 35 mil toneladas. O calibre máximo não deveria exceder os 406 mm. No caso dos porta-aviões, o somatório do deslocamento não deveria exceder: 135 mil toneladas para os Estados Unidos e Império Britânico; 60 mil toneladas para a França e Itália; 81 mil toneladas para o Japão. O máximo calibre do armamento instalado nos porta-aviões não deveria exceder os 203 mm. Cf. *Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: 1922*, Vol. 1, pp. 247-266. Treaty Series No. 671.

proporção 5:5:3:1,75:1,75, correspondendo respetivamente às proporções dos Estados Unidos, Império Britânico, Japão, França e Itália.

A Conferência de Washington tem um significado e uma importância fulcral em todo o desenrolar da política internacional no pós-guerra. Numa primeira perspetiva, anuncia a irrelevância da Sociedade das Nações na arbitragem dos grandes assuntos mundiais, colocando à mesa das negociações apenas as grandes potências do momento, os Estados Unidos, a Grã-Bretanha, o Japão, a França e a Itália. Por outro lado, ignora a Alemanha e a União Soviética e o seu papel no contexto regional, a Alemanha na Europa e a União Soviética na Europa e no Pacífico. Os argumentos apresentados pelas potências identificam, claramente, os interesses que prosseguem e que refletem as avaliações estratégicas de cada uma.

Outro facto é incontornável: os assuntos navais ocupam um papel central na discussão entre as potências mundiais, apesar do cenário de referência da guerra se plasmar no labirinto de trincheiras que se estenderam do Mar do Norte à fronteira helvética. É também pelo poder naval que as potências iniciam a sua escalada pela conquista de uma posição mais favorável no plano internacional.

No âmbito da manifestação do poder naval das potências, com a derrota na Grande Guerra e após o afundamento da esquadra em Scapa Flow¹⁴³, o poder naval germânico permaneceu neutralizado durante um largo período, fator reforçado pelas restrições impostas pelo tratado de Versalhes¹⁴⁴. A União Soviética, pela Revolução de Outubro de 1917, é votada ao ostracismo por parte

¹⁴³ Scapa Flow é uma baía natural nas Ilhas Orkney, na Escócia. Foi o local escolhido pelos aliados para recolher os navios da marinha germânica após a sua rendição na Grande Guerra. Scapa Flow ficou ainda célebre pelo afundamento dos navios de guerra alemães pelas próprias guarnições em 1919. Em meados dos anos vinte parte destes navios foi recuperada.

¹⁴⁴ A aparente paralisia na reconstrução do poderio naval germânico contrasta com a atividade nos seus estaleiros de construção. Conforme noticia a imprensa escrita portuguesa, “Foram construídos 223 vapores e navios de motor que colocam a Alemanha em segundo lugar depois da Inglaterra, que construiu 399 unidades e antes dos Estados Unidos que construíram 149. Reina uma atividade febril nos estaleiros e há lançamentos de navios sem interrupção, havendo semana em que se lançam três ou quatro unidades”. Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 22 de abril de 1922, pp. 7.

da comunidade internacional e tratada como um estado pária entre os demais. As restantes potências marítimas podem, neste contexto, beneficiar de um número limitado de competidores. No entanto, para os desafiantes do poder hegemónico britânico há ainda obstáculos a ultrapassar. As aspirações americanas colidem com o facto de ingleses e japoneses deterem uma aliança desde 1902, renovada em 1905 e em 1911, o que implica uma dificuldade acrescida na disputa da influência japonesa na margem asiática do Pacífico¹⁴⁵.

Os Estados Unidos procuram, sobretudo, dar significado militar à influência económica e militar entretanto alcançada¹⁴⁶. A estratégia americana cingia-se em dois focos bem demarcados, retirar a hegemonia do controlo britânico dos mares e contrariar o poder japonês no Pacífico¹⁴⁷. O Império do Sol Nascente, numa posição de vantagem na costa asiática do Pacífico, só tinha a temer os avanços americanos numa região que considerava sua.

Do lado britânico, a orientação governamental inglesa designada por *Ten Years Rule* congela o aumento das despesas militares inglesas a partir de 1919, no pressuposto de que o Império Britânico não estaria em guerra nos dez anos seguintes¹⁴⁸. Esta decisão do governo britânico tem um efeito cumulativo com as decisões resultantes da Conferência de Washington de 1921-22, e que só iriam ser revogadas em 1932. A Inglaterra desejava continuar a controlar as linhas de comunicação marítimas que ligavam a metrópole londrina aos confins do

¹⁴⁵ Sobre a política naval anglo-saxónica para o pacífico e a preparação da Conferência de Washington ver Ira Klein, "Whitehall, Washington, and the Anglo-Japanese Alliance, 1919-1921", *Pacific Historical Review*, Vol. 41, No. 4 (Nov., 1972), pp. 460-483.

¹⁴⁶ Este assunto é apresentado na obra de Fareed Zakaria, *From Wealth to Power, The Unusual Origins of America's World Role*, Princeton University Press, New Jersey, 1998.

¹⁴⁷ A marinha americana levava muito a sério estas duas questões, preparando, ainda antes da Grande Guerra um conjunto de planos de contingência para futuros confrontos com as marinhas imperiais britânica e japonesa, designado por *Red Plan* direccionado para uma guerra naval com os ingleses, e o *Orange Plan*, direccionado para uma guerra naval com os japoneses. Cf. William R. Braisted, "The Evolution of the United States Navy's Strategic Assessments in the Pacific, 1919-1931", *Diplomacy & Statecraft*, (1993), pp. 102-123.

¹⁴⁸ Cf. Stephen Roskill, "The Ten Year Rule - The Historical Facts", *The RUSI Journal*, 117:665, 69-71, 1972, publicado *on-line* em 11 de setembro de 2009.

globo¹⁴⁹. Porém, as consequências económicas resultantes de quatro anos de esforço de guerra pesavam nas debilitadas finanças inglesas, obrigadas a suportar uma marinha de guerra que garantia a supremacia britânica nos mares, face aos novos programas de construção naval lançados por americanos e japoneses. De facto, qualquer corrida armamentista naval com os Estados Unidos teria consequências ruinosas para as finanças britânicas.

Os problemas das potências europeias continentais, como a França e a Itália, eram mais complexos. A França, no âmbito marítimo, dividia a sua preocupação entre a hegemonia britânica e os avanços germânicos no Atlântico, e a necessidade de equilibrar o poder naval italiano no Mediterrâneo, além dos avanços das potências regionais menores como a Turquia e a Espanha. A França tinha dificuldades em afirmar-se e adaptar-se ao novo mundo saído da Conferência de Paz. Se no período anterior à guerra possuía o quarto poder naval, depois da Inglaterra, dos Estados Unidos e da Alemanha, e antes do Japão e da Itália, no pós-guerra via-se ultrapassada pela potência asiática e em paridade com o vizinho mediterrânico. Assim, e face às hipóteses levantadas por uma eventual aliança germano-italiana, a marinha francesa deveria possuir um poder que, pelo menos, igualasse a combinação destas duas marinhas¹⁵⁰. Deste modo os franceses prosseguem uma estratégia baseada em dois princípios basilares: supremacia no Mediterrâneo e superioridade em relação à Itália. Todavia, apesar do Tratado de Washington permitir a construção de uma esquadra de navios de menores dimensões (cruzadores, destroyers, submarinos, e outros que não navios de batalha e cruzadores de batalha), podemos concluir

¹⁴⁹ No seio do império britânico, os ingleses precisaram de pacificar os propósitos independentistas de irlandeses (a crise que levou à independência da Irlanda ocorreu entre 1919 e 1921), com alguns dos locais a exigir intervenção militar, mesmo que limitadas, como foi o caso do Afeganistão, protetorado que proclamou a independência em 1919, e do Egito, cuja independência foi reconhecida pelos ingleses em 1922.

¹⁵⁰ No dia do armistício a esquadra francesa contava com 652 mil toneladas ao serviço e 129 mil toneladas em construção. Cf. Philippe Masson, “Le Redressement de la Marine Française pendant l’entre-deux-guerres”, *Revista da História Naval, Instituto de Historia y Cultura Naval, Armada Española*, pp. 27.

que a França, até às vésperas da II Guerra Mundial, conseguiu edificar uma notável esquadra com real capacidade de projeção de poder.

No seguimento da Conferência de Washington foram alcançados outros tratados, um entre os Estados Unidos, o Império Britânico, a França e o Japão, assinado em Washington, em 13 de dezembro de 1921, com vista à preservação da paz e da manutenção dos direitos em relação às possessões insulares e restantes domínios na região do Oceano Pacífico, e um outro tratado, o Tratado das Nove Potências, assinado em 6 de fevereiro de 1922, também em Washington, entre os Estados Unidos, a Bélgica, o Império Britânico, a China, a França, a Itália, o Japão, a Holanda e Portugal, destinado à adoção de uma política tendente a estabilizar as condições políticas no Extremo Oriente, para salvaguardar os direitos e interesses da China, e para promover as relações entre a China e as outras potências com base na igualdade de oportunidades. Este tratado prossegue a igualdade de direitos e de acesso das potências no território da China, não deixando de a colocar numa posição subalterna, resultante dos tratados desiguais¹⁵¹ e da questão da extraterritorialidade¹⁵².

Estes tratados representam um forte sentimento de proteção do status quo internacional. O acordo que juntou as potências europeias, mais os Estados Unidos e o Japão, destina-se ao controlo sobre ações preventivas de desequilíbrios entre as potências. Representam, também, um esforço americano em limitar a influência da aliança entre ingleses e japoneses, que poderia desequilibrar a sua influência no Pacífico¹⁵³.

Quase em simultâneo, decorrem outras iniciativas de âmbito político, diplomático e económico. No domínio económico a Europa haveria de conhecer novas tentativas de coordenação, além das iniciativas que povoaram a década de

¹⁵¹ Os Tratados Desiguais eram assim designados pelos chineses ao referirem-se às concessões cedidas às potências estrangeiras, designadamente nos séculos XIX e XX.

¹⁵² Uma vez que a aplicação da lei estava condicionada nas concessões ocidentais em território chinês.

¹⁵³ Cf. Malcolm Murfett, *Naval Warfare 1919-45, an operational history of the volatile war at sea*, Routledge, Londres, 2009, pp. 4-5.

vinde, como as conferências de Bruxelas em 1920 e de Génova em 1922, exemplos de coordenação entre bancos centrais, e empréstimos através da Sociedade das Nações na recuperação económica de países europeus, com o fim de enfrentar as contrariedades derivadas da desequilibrada distribuição das reservas de ouro entre as potências exportadoras, com claro prejuízo para a Inglaterra.

A questão financeira é particularmente relevante pelos fluxos financeiros que utilizam os Estados Unidos como ponto de charneira desses capitais e o país credor por excelência. Os países aliados na Grande Guerra movimentam largas quantias de divisas para pagar os empréstimos contraídos durante o conflito, e os Estados Unidos disponibilizam os capitais indispensáveis à reconstrução europeia, sobretudo à França, à Bélgica e aos países do leste europeu. Os desequilíbrios nestes fluxos de capital levam ao aumento das dívidas públicas europeias e à desestabilização cambial. Procuram-se, em paralelo, compromissos em cadeia estabelecendo dependências entre as economias. É neste contexto que, em 1922, as autoridades britânicas estabelecem que os restantes devedores europeus devem pagar os quantitativos até estes obterem os valores devidos aos americanos¹⁵⁴.

Apesar dos esforços no pagamento das reparações de guerra, a economia alemã aproxima-se do colapso e as tentativas de acordo realizadas entre os governos aliados e o governo alemão, na Conferência de Londres em agosto de 1924, confirmam a incapacidade germânica em garantir os pesados compromissos impostos por Versalhes. Os obstáculos criados para impedir a reconstrução da Alemanha são os mesmos que impedem a reconstrução da debilitada Europa.

No fim, vingou a intransigência francesa relativamente ao pagamento das compensações de guerra alemãs, na tentativa de impedir o renascimento

¹⁵⁴ Cf. Steiner (2005), *Op. Cit.*, pp. 187.

germânico a todo o custo e cumprindo o estabelecido no Protocolo de Genebra, defendendo o princípio de que os armamentos nacionais deveriam “ser reduzidos ao ponto mais baixo compatível com a segurança nacional e à execução de ações comuns das obrigações internacionais”¹⁵⁵.

¹⁵⁵ Cf. David Hunter Miller, *The Geneva Protocol*, eBook, consultado em www.gutenberg.net.

2.4. A transição para a Ditadura Militar em Portugal

Em Portugal, o ano de 1924¹⁵⁶ não difere muito dos anteriores e carrega a marca da instabilidade social e de prenúncios de revolta. Todavia, apesar do estado miserando e da situação militar naval irrisória, a Marinha faz valer os meios existentes para cumprir as missões.

Um caso emblemático é o périplo por África, de 25 de outubro de 1924 a 11 de junho de 1925, realizado por uma força naval constituída pelo cruzador REPÚBLICA, o navio de transporte GIL EANES e três canhoneiras, a BEIRA, a IBO e a BENGÓ. O segundo caso, muito mais relevante em termos de afirmação externa, é a constituição das Forças Navais do Oriente, que levou à largada do cruzador REPÚBLICA para os mares da China em 24 de junho de 1925¹⁵⁷.

O processo de decisão, no caso do périplo africano, envolve a publicação do Decreto n.º 10040, de 24 de agosto de 1924¹⁵⁸, que cria a Divisão Naval Colonial. O objetivo primário é imprimir constante atividade ao pessoal da Armada no exercício das suas funções profissionais e militares, assim como providenciar instrução e treino. Os objetivos secundários concentram-se em proporcionar aos militares da Marinha o conhecimento das colónias portuguesas em África e o reconhecimento do litoral hidrográfico dos portos. Este é um tema quase indiferente à discussão parlamentar, nem merece atenção por parte dos responsáveis políticos. Os parlamentares reconhecem que as atividades da Marinha envolvem sempre elevados custos e a projeção de uma força naval, apesar de insignificante, em termos de meios e pessoal envolvido na viagem, é

¹⁵⁶ Pouco tempo antes, em 10 de dezembro de 1923 tinha ocorrido a intentona do comandante João Manuel de Carvalho, a bordo do DOURO. Cf. Luís Farinha, “A transformação política da república: o PRP dos «bonzos», tempo dos deuses menores”, in: *História da Primeira República*, coordenação de Fernando Rosas e Maria Fernanda Rollo, Tinta-da-China, 2011, Lisboa, pp. 463-484. Ler também a edição do *Diário de Lisboa* de 11 de dezembro de 1923, pp. 4 e 5. Nesta edição dá-se notícia do abate ao efetivo de 17 sargentos e 17 praças da armada.

¹⁵⁷ A viagem do cruzador REPÚBLICA teve início a 24 de junho de 1925, num périplo marcado por paragens para reparações e reabastecimento, em Malta, Port Said, Colombo e Singapura. O regresso a Lisboa ocorreu em 15 de agosto de 1927.

¹⁵⁸ A Divisão Naval Colonial seria dissolvida pelo Decreto n.º 10867, de 24 de junho de 1925.

um feito importante para uma Marinha exaurida. O esforço da Marinha em projetar a Divisão Colonial por um périplo africano não deixa de ser uma viagem atribulada envolvendo algum risco para as canhoneiras, atendendo ao reduzido deslocamento e ao estado frágil dos navios e às constantes avarias¹⁵⁹. Este esforço é de tal dimensão em termos de recursos que, no cumprimento das verbas do orçamento, obriga os restantes navios, contratorpedeiros e torpedeiros, “internados em docas, ficando com guarnições reduzidas durante o inverno”¹⁶⁰. Através do relato de Andrade e Silva¹⁶¹ é dado conhecimento das dificuldades e das avarias recorrentes que os navios enfrentam na jornada. Na mesma tónica, discorre também o comandante do REPÚBLICA, Guilherme Ferraz¹⁶², sobre o estado debilitado do navio que comanda na viagem ao Extremo Oriente.

A intervenção da Marinha nos mares do Oriente destina-se, numa primeira abordagem, a garantir a defesa militar do território de Macau face à situação criada pela guerra civil chinesa. Para isso é elaborado um plano de defesa naval cujo comando fica a cargo do comandante do REPÚBLICA. Neste contexto, e tal como Guilherme Ferraz reconhece, “... não há entendimento algum com os comandos estrangeiros, sobre a nossa ação militar nas várias hipóteses a prever, designadamente no caso possível de ter de se recorrer a hostilidades. Ligados à Inglaterra por uma aliança de séculos, e ainda dadas as circunstâncias atuais em que sucedem frequentes manifestações contra todos os

¹⁵⁹ Esta iniciativa é um claro exemplo da descontinuidade do império português e da distância que separava a metrópole das colónias, demonstrando como um périplo africano constituía uma relevância extraordinária.

¹⁶⁰ Ver texto do preâmbulo do Decreto n.º 10867, de 24 de agosto de 1924.

¹⁶¹ Cf. António Andrade e Silva, *Périplo de África, Apontamentos de Viagem sobre o Périplo de África (1924-1925)*, Edições Culturais de Marinha, 2005.

¹⁶² Cf. Guilherme Ivens Ferraz, *O Cruzador “República” na China, Subsídios para a história da guerra civil na China e dos conflitos com as potências*, Ministério da Marinha, 1932.

estrangeiros, a nossa política deve, naturalmente, acompanhar no Extremo-Oriente a política dessa nação”¹⁶³.

A Divisão Naval no Oriente é composta pelo cruzador REPÚBLICA e pela canhoneira PÁTRIA, e ainda pelas várias lanchas armadas ao serviço da Capitania dos Portos de Macau. É este o dispositivo que vai representar o esforço de defesa do império colonial português nos mares da China. A preparação para o combate dos navios e suas guarnições são muito limitadas, a canhoneira PÁTRIA “há seis anos não fazia fogo e que em 15 anos apenas dera dois tiros, quando fez exercícios de tiro foi verificada a falha de 20% das cargas”¹⁶⁴.

Neste cenário, o cruzador REPÚBLICA cumpre longa comissão nos mares da China, integra a força naval internacional¹⁶⁵, em 22 de março de 1927, e permanece ao largo de Xangai na proteção das concessões das potências ocidentais nesta região litoral chinesa. A preocupação política sobre a situação no Extremo Oriente é expressa no Senado e não passa indiferente aos parlamentares que desejam saber se o governo tem feito alguma coisa em relação ao que se passa na China, referindo que “vários países da Europa têm mandado para lá as suas esquadras para garantir as suas povoações”¹⁶⁶.

As duas viagens têm intuitos muito diferentes mas salientam um aspeto comum, a capacidade e a resiliência dos marinheiros portugueses em cumprir missões prolongadas apesar do estado precário dos navios. A viagem do périplo

¹⁶³ *Ibid.*, pp. 52.

¹⁶⁴ *Ibid.*, pp. 80.

¹⁶⁵ Em março de 1927 a força naval internacional integra um número impressionante de navios de várias nacionalidades: Esquadra Americana na Ásia, total de 12 navios, comandada por um almirante a bordo do cruzador USS PITTSBURGH com 15 mil toneladas/900 homens; Forças Navais Inglesas na China, total de 30 navios, comandadas por um vice-almirante a bordo do cruzador HMS HAWKINS com 10 mil toneladas/750 homens; Forças Navais Francesas no Extremo Oriente, total de 4 navios, comandadas por um contra-almirante a bordo do cruzador JULES MICHELET com 14 mil toneladas/760 homens; Primeira Esquadra de Serviço no Estrangeiro (japonesa), total de 10 navios, comandada por um contra-almirante a bordo do cruzador TONE com 4.105 toneladas/330 homens; 4 navios da Marinha de Itália; e um navio de cada uma das marinhas de Portugal, Holanda e Espanha. Cf. Ferraz, *Op. Cit.*, pp. 438-439.

¹⁶⁶ Cf. *Diário do Senado*, Sessão N.º 47, de 23 de junho de 1925, pp. 6 e 7. O Senador António de Vilhena refere-se a Macau nos seguintes termos “na vizinhança da China uma colónia importante e simpática”.

africano enquadra-se ainda nas grandes temáticas permanentes em Portugal, como a questão colonial.

Outro episódio particularmente relevante foi a travessia aérea do Atlântico Sul, por etapas, que em 1922 ligou Lisboa ao Rio de Janeiro. O esforço e os recursos utilizados pela Marinha, em navios e aviões, deram prova das capacidades humanas e técnicas dos marinheiros portugueses. Ao povo português, distante das decisões políticas, é reservado a participação dos festejos dos audazes acontecimentos que contrastam com a continuada degradação da situação política do país.

A renovação da esquadra é uma demanda constante de Pereira da Silva. Na sua obra de 1924, *Política Naval e Política Naval Nacional*, Pereira da Silva apresenta a sua proposta de programa naval¹⁶⁷ a desenvolver num período de dez anos propondo uma Armada constituída do seguinte modo: armada da metrópole; esquadra colonial; esquadrilhas de submersíveis; esquadrilhas dos centros de aviação naval; um cruzador ligeiro para instrução e que serviria de comando em tempo de guerra; esquadrilhas de fiscalização e cruzeiro da metrópole e das colónias, e rebocadores. Em termos de unidades navais, a esquadra seria constituída por quatro cruzadores ligeiros¹⁶⁸, seis cruzadores torpedeiros¹⁶⁹, catorze contratorpedeiros¹⁷⁰, oito submersíveis¹⁷¹, um navio porta-aviões¹⁷² e um navio lança minas¹⁷³.

Em termos de tonelagem o deslocamento total da esquadra seria, aproximadamente, de 72.400 toneladas. O custo total das construções seria, na avaliação de Pereira da Silva, 16.030.000£, mais 4.000.000£ relativos ao

¹⁶⁷ Cf. Pereira da Silva, *Política Naval e Política Naval Nacional*, 1924, Lisboa, pp. 145 e ss.

¹⁶⁸ Com um deslocamento de 8.000 toneladas e um custo aproximado unitário de 1.770.000 £.

¹⁶⁹ Com um deslocamento de 2.000 toneladas e um custo aproximado unitário de 300.000£.

¹⁷⁰ Com um deslocamento de 1.000 toneladas e um custo aproximado unitário de 275.000£.

¹⁷¹ Com um deslocamento de 800 toneladas e um custo aproximado unitário de 400.000£.

¹⁷² Com um deslocamento de 6.000 toneladas, sem o custo definido.

¹⁷³ Com um deslocamento de 2.000 toneladas, sem o custo definido.

municiamento de combate e sobressalentes¹⁷⁴. O autor deste Programa alegava ainda que o valor anual necessário para custear esta proposta situar-se-ia em 1.560.000£¹⁷⁵, tendo presente que não seria necessário que todos os navios estivessem em completo armamento¹⁷⁶.

O despertar para a necessidade de se investir na esquadra vai continuar nos anos seguintes e merecer divulgação nos meios de comunicação social. Em 1926, o *Diário de Lisboa* anuncia que dedicará as suas atenções à Marinha, quer de guerra, quer mercante, e escreve em “Editorial”:

A marinha de guerra portuguesa é uma sombra do que devia ser. A marinha marcante quase não existe, senão para as nossas colónias.

As tradições portuguesas vão-se assim perdendo, mais por apatia coletiva, do que por deficiências financeiras, que, por muito grandes que sejam, não justificam o estado a que chegou a marinha de Portugal.

É um erro, e até uma inferioridade política, o aceitar-se como boa a doutrina de que, pelo facto de mantermos com a Inglaterra uma aliança, nos encontramos dispensados de possuir uma marinha. Indiscutivelmente, não podemos nem devemos acarinhar ideias de grandeza militar ou mercante no mar.

Mas a defesa da nossa marinha, deficiente e comedida, não corresponde a um sonho de grandeza, ou sequer a um excesso de patriotismo, mas a uma necessidade de ordem política e significação moral.¹⁷⁷

¹⁷⁴ 20.000.000 milhões de libras correspondiam a 2.679.000.000 escudos, o equivalente a 224,51% da proposta de orçamento de despesa para o ano 1924-1925. Tomámos como referência o câmbio 1 libra=133,95 escudos, nos termos do Quadro 10.6 – Taxas de câmbio 1891-1998 – Libra Esterlina. Cf. Nuno Valério (coordenação de) *Estatísticas Históricas Portuguesas*, Vol. I, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 2001, pp. 737, e Proposta de Lei de Receita e Despesa para o ano de 1924-1925, de 15 de janeiro de 1924.

¹⁷⁵ Este montante equivalia a mais do dobro do total (despesas ordinárias mais despesas extraordinárias) do orçamento da Marinha para a proposta de orçamento do ano de 1924-1925, isto é, 208.962.000 escudos para 91.848.372,19 escudos. Cf. Ministério da Marinha, Projeto do orçamento para o ano económico de 1924-1925.

¹⁷⁶ Ver mais pormenores do programa de Pereira da Silva na sua obra. Cf. Silva, *Op. Cit.*, pp. 155-165.

¹⁷⁷ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 19 de abril de 1926, pp. 1.

Na mesma edição, o *Diário de Lisboa* publica na primeira página uma coluna assinada pelo Vice-almirante Vicente de Almeida d'Eça, intitulada «A marinha de guerra», em que se faz a apologia da Marinha e a defesa de uma cultura virada para o uso do mar, afirmando “Foi pelo «uso do mar» que Portugal se fez grande; e é pela conservação desse uso que Portugal poderá continuar a viver”¹⁷⁸.

O mesmo periódico acusa as comissões parlamentares na demora na apreciação das propostas de Pereira da Silva. Acrescenta este diário: “a questão da marinha de guerra é hoje um problema nacional e são principalmente as forças políticas nacionais que devem tomar conta dele, a fim de se tornar uma realidade o ressurgimento do nosso poder marítimo”. O próprio ministro Pereira da Silva intervém, afirmando: “Agora que todo o sistema orgânico do meu ministério, bem como dos serviços da Armada e do fomento marítimo se encontram remodelados e estabilizados, a minha principal preocupação [...] é o problema da política naval do governo. Desde que este problema não mereça o interesse e dele se não ocupe o Parlamento, está naturalmente prejudicado o exercício das minhas funções como ministro”¹⁷⁹. Relativamente ao estado da esquadra as palavras do ministro da marinha são incisivas: “a nossa marinha não tem valor apreciável para a guerra, nem pela idade da maior parte dos seus elementos constitutivos, nem tão pouco pelas características dos seus tipos”. Enumera a esquadra portuguesa de então: “quatro cruzadores”¹⁸⁰ de modesto valor militar; quatro contratorpedeiros¹⁸¹ de 600 toneladas, em bom estado, e um contratorpedeiro mais antiquado; quatro torpedeiros¹⁸² de 250 toneladas, em bom estado; três submersíveis do mesmo tipo e um mais antiquado¹⁸³, ainda utilizável; dois centros de aviação naval, em Bom Sucesso e Aveiro, ainda

¹⁷⁸ *Ibid.*, pp. 1.

¹⁷⁹ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 23 de abril de 1926, pp. 1.

¹⁸⁰ VASCO DA GAMA; ADAMASTOR; CARVALHO ARAÚJO e REPÚBLICA.

¹⁸¹ GUADIANA, TÂMEGA, DOURO, VOUGA e TEJO (o mais antiquado).

¹⁸² AVE, SADO, LIS, MONDEGO.

¹⁸³ ESPADARTE (o mais antiquado), FOCA, GOLFINHO, HIDRA.

completamente dotados, mas com material em bom estado; cinco canhoneiras¹⁸⁴ do mesmo tipo, e em curto prazo oito, [...] dois transportes, algumas canhoneiras antigas e diversos barcos auxiliares”. Por fim, o próprio ministro apresenta a sua proposta de esquadra: “uma divisão de quatro cruzadores; uma flotilha ligeira de nove unidades; uma esquadrilha de quatro submersíveis; uma esquadrilha de seis canhoneiras; lança-minas defensivos; esquadrilhas de aviação naval e, como serviços auxiliares, dois transportes e um rebocador”¹⁸⁵.

No dia 26, do mesmo mês de abril, o *Diário de Lisboa* dá a palavra a Pinto da Costa¹⁸⁶ que, em prol da defesa nacional, acusa os Parlamentos de nada fazerem relativamente a este “assunto primacial”. Sobre isso afirma Pinto da Costa¹⁸⁷:

“A nossa inconsciência do perigo e como que uma réstia da resignação atávica, [...] explicam suficientemente a indiferença do país inteiro, pela questão basilar da sua defesa. Para sossego dos raros que usam pensar neste ramo da administração pública – certamente o mais dispendioso e o mais necessário – costuma bastar a recordação do apoio inglês, [...]. E, confiados na proteção alheia, esquecemos de há muito o dever de cuidarmos da defesa própria, única em que devemos depositar confiança segura, [...]. Não se pense agora que sonhamos com um exército aguerrido, todo educado no desejo do ataque ou numa Armada potente, capaz de aniquilar o poder marítimo de um país adverso. Longe disso.”

E sobre a política internacional, o autor do texto tece os seguintes comentários:

¹⁸⁴ BEIRA, IBO, MANDOVÍ, BENGÓ, QUANZA.

¹⁸⁵ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 23 de abril de 1926, pp. 1. Ler entrevista completa com o ministro da marinha na primeira página.

¹⁸⁶ Pinto da Costa seria ministro dos governos do Estado Novo.

¹⁸⁷ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 26 de abril de 1926. Ler artigo de Pinto da Costa na primeira página.

“Todo o pacto internacional de defesa que não se fundamente na reciprocidade de certas vantagens e interesses, é um tratado inconsistente e inútil. A sua existência poderá ser fatal àquela nação contratante, que não ofereça à outra essas vantagens basilares de que depende a própria segurança, como melhor e único meio de garantir um auxílio futuro.

A vida internacional do nosso país não pode atualmente conceber-se sem o fulcro da aliança inglesa, mas esta verdade dolorosa vem impor-nos o dever de valorizarmos esse contrato secular, criando e fomentando certas vantagens que mostrem à Inglaterra, bem nitidamente, quanto lhe podemos ser úteis, [...]”

E conclui, o longo texto, numa apologia ao ministro da marinha e ao seu programa naval:

“Sua ex.^a tem conseguido o milagre de nos fazer acreditar que os navios de guerra se fizeram para navegar, e que – mesmo dentro das nossas possibilidades financeiras, algo de benéfico se pode efetuar em favor da nossa defesa marítima. [...]

Aos srs. parlamentares compete não deixar passar esta ocasião propícia ao nosso começo de ressurgimento naval, sem um estudo perfeito e patriótico das propostas que em breve vão ser presentes ao seu exame. Todos os portugueses que ocupam as cadeiras do palácio de S. Bento devem pôr de parte a bandeira partidária, para [...] emprestarem a força do seu voto e o valimento do seu saber à aprovação da proposta de construções agora reapresentada ao seu exame.

O país espera que a atitude correta do seu ministro da Marinha seja bem interpretada por todas as fações políticas representadas no Congresso da República.”

A apatia e a ineficiência dos governantes são contrariadas por relatos publicados na comunicação social que assumem a defesa da Marinha de Guerra e a renovação da esquadra, e que confirmam a ineficácia política republicana no propósito de fazer renascer uma capacidade naval credível.

No mês seguinte, o golpe militar do 28 de Maio, com uma participação da Marinha meramente simbólica¹⁸⁸, colocaria um ponto final no diálogo político plural e parlamentar e durante quase uma década as cadeiras do Palácio de S. Bento permaneceriam desocupadas deixando de exhibir a discussão e o debate partidários¹⁸⁹. A expressão política passa à forma discursiva, centralizada, veiculada por decretos governamentais, e de sentido único. O fim da vida parlamentar surge sentenciada pelo lacónico Decreto n.º 11711, de 9 de junho de 1926, estabelecendo, no seu artigo 1.º, que “é dissolvido o Congresso da República”, enquanto no artigo 2.º ordena a dissolução de “todas as Comissões Parlamentares de carácter permanente ou transitório, incluindo a Comissão Administrativa do Congresso”, bem como “todos os direitos, regalias e funções inerentes à qualidade de membros do Congresso”. Um grupo de militares da Marinha e do Exército condenam o regime moribundo ao seu desaparecimento. Os anos que se seguiram colocariam na ribalta do poder político de Portugal, uma vez mais, a elite conservadora castrense¹⁹⁰.

Em termos políticos, a oposição conservadora ao regime democrático republicano aguardava apenas por uma oportunidade para interromper a

¹⁸⁸ Ver Maria Carrilho, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Séc. XX, para uma explicação sociológica do papel dos militares*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1985. Pp. 195-204.

¹⁸⁹ O relato dos movimentos militares do golpe pode ser lido no “Diário da Revolução Nacional”, João Ameal, *Anais da Revolução Nacional*, Vol. I, pp. 19 e ss.

¹⁹⁰ No texto intitulado “O Interregno, Defesa e justificação da Ditadura Militar em Portugal”, Pessoa empresta a sua escrita aos militares golpistas afirmando, “não há outro caminho para a salvação e renascimento do país senão a Ditadura Militar”. A primeira das provas evocadas por Pessoa era o facto de o país estar duplamente dividido, uma parte monárquica e uma parte republicana, numa situação de guerra civil, pelo menos latente, em que é a força armada que assume a expressão do poder. A segunda prova deriva de não existir nem ideal nacional nem opinião pública, pelo que o país não tinha vida institucional legítima, nem podia ter alguma vida constitucional. Ora, neste Estado de Transição os governantes indicados são aqueles capazes de garantir a ordem pública. Por fim, a terceira prova, que consiste nas bases que formam qualquer governo: a força, porque sem força não se pode governar; a opinião, porque sem opinião os governos não duram; e a autoridade, pois sem esta não se pode obter opinião. Assim, e dada a precariedade da governação portuguesa, só apelando à força se pode edificar a base para governar. Cf. Fernando Pessoa, *O Interregno, Defesa e justificação da Ditadura Militar em Portugal*, Núcleo de Acção Nacional, Lisboa, 1928, pp. 29.

governança dos partidos políticos¹⁹¹. Apesar de tudo, o período após o 28 de Maio demonstrou o quão arreigado estava na sociedade portuguesa, sobretudo nalguns grupos e nas elites, o modelo suportado na pluralidade democrática.

Porém, a Ditadura Militar herdou as lutas internas republicanas, e a célere sucessão de governos no período inicial pouco se distanciava do cenário notabilizado pelo regime deposto. Os líderes revolucionários Mendes Cabeçadas¹⁹² e Gomes da Costa¹⁹³ chefiaram governos de curta duração, o primeiro de 1 a 17 de junho, o segundo de 17 de junho a 9 de julho, ambos no ano de 1926. Só o terceiro governo, chefiado por Óscar Carmona, se permite a uma longevidade excecionalmente prolongada, de 09 de julho de 1926¹⁹⁴ a 18 de abril de 1928. Vicente de Freitas chefiou os dois governos seguintes, o primeiro de 18 de abril¹⁹⁵ a 10 de novembro de 1928 e, o segundo, desde aquela data¹⁹⁶ a 08 de julho de 1929. Depois disso, Ivens Ferraz chefiou o governo no período de 8 de julho de 1929¹⁹⁷ a 21 de janeiro de 1930, seguindo-se Domingos Oliveira, o último militar a chefiar o executivo, de 21 de janeiro de 1930¹⁹⁸ a 05 de julho de 1932. Após o período de governos chefiados por militares teve início a longa sequência governativa de Oliveira Salazar¹⁹⁹.

Importa, entretanto, salientar que a deposição do regime republicano e a ascensão dos militares ao poder não diminuiu as possibilidades de confrontos nas próprias fileiras castrenses, com repercussão na vida social do país. Com efeito, no período de tempo posterior à revolução do 28 de Maio sucederam-se

¹⁹¹ A inevitabilidade do golpe militar está descrita no capítulo II – A Longa Conspiração, pp. 68-104, da obra: Aniceto Afonso, *História de uma conspiração, Sinel de Cordes e o 28 de Maio*, Editorial Notícias, Lisboa, 2000.

¹⁹² O Decreto n.º 11704, de 01 de junho de 1926, nomeia José Mendes Cabeçadas Júnior presidente do ministério. Foi assinado pelo próprio.

¹⁹³ O Decreto n.º 11737, de 17 de junho de 1926, nomeia Gomes da Costa como presidente do ministério.

¹⁹⁴ Nomeação pelo Decreto n.º 11866, de 09 de julho de 1926.

¹⁹⁵ Nomeação pelo Decreto n.º 15394, de 18 de abril de 1928.

¹⁹⁶ Nomeação pelo Decreto n.º 16128, de 10 de novembro de 1928.

¹⁹⁷ Nomeação pelo Decreto n.º 17090, de 08 de julho de 1929.

¹⁹⁸ Nomeação pelo Decreto n.º 17886, de 21 de janeiro de 1930.

¹⁹⁹ Nomeação pelo Decreto n.º 21444, de 05 de julho de 1932.

no mesmo ano “os golpes político-militares de 17 de junho, de 8 de julho e as intentonas revolucionárias de 11 de setembro, em Chaves, e do Coronel João de Almeida em 21 de setembro”²⁰⁰.

Outras revoltas mais importantes e sangrentas marcaram igualmente o quotidiano português nos anos seguintes²⁰¹. A revolta do Porto teve início em 03 de fevereiro de 1927 e prolongou-se até 09 desse mês. Esta revolta alastrou a Lisboa, sem consequências para o regime revolucionário, mas com uma incidência pouco usual em número de vítimas, cerca de trezentos mortos e um milhar de feridos, além dos danos materiais provocados pelos bombardeamentos, sobretudo na cidade do Porto²⁰². A revolta do Porto tem como resultado a expulsão do país dos opositores políticos ao regime que, naquele mês de fevereiro, acabam por lançar as bases da fundação da Liga de Defesa da República (Liga de Paris) decidida a lutar contra a ditadura²⁰³. Sobre o incidente, segundo relata-nos Wheeler que “muitos dos rebeldes, militares e civis, fugiram para Espanha, mas o governo prendeu e deportou centenas de outros”²⁰⁴. A resposta do governo da Ditadura mereceu publicação de um decreto no *Diário do Governo* determinando a separação do serviço de todos os magistrados, funcionários civis e oficiais do Exército e da Armada que tomaram parte na preparação ou na execução dos movimentos revolucionários. Foi ainda dada baixa dos sargentos e praças do Exército e da Armada que tomaram parte na preparação ou na execução dos movimentos, e foram separados do serviço

²⁰⁰ Cf. Dias Farinha, *O Revirinho, Revoltas Republicanas contra a Ditadura e o Estado Novo 1926-1940*, Editorial Estampa, Lisboa, 1998, pp. 32.

²⁰¹ Outras revoltas se registam durante a Ditadura Militar, em 20-21 de agosto de 1928 (Lisboa), de 04 de abril a 07 de maio de 1931 (Madeira, Açores e Guiné), e 26 de agosto de 1931 (Lisboa). Cf. A. H. de Oliveira Marques, *A unidade da oposição à ditadura, 1928-1931*, Publicações Europa-América, Mem-Martins, 1973, pp. 10.

²⁰² Douglas Wheeler, *A Ditadura Militar Portuguesa (1926-1933)* (tradução de António Simões do Paço), Mem Martins, Publicações Europa – América, 1986, pp. 23-24.

²⁰³ Cf. Marques, *Op. Cit.*, (1973), pp. 61.

²⁰⁴ Cf. Wheeler, *Op. Cit.*, pp. 24.

todos os oficiais do Exército e da Armada que, tendo obrigação de tomar parte ativa na repressão daqueles, mantiveram uma atitude neutral²⁰⁵.

Ainda assim, as iniciativas da oposição à Ditadura permaneceram ativas, através dos políticos e dos militares, exilados ou presos nos territórios do Ultramar. No ano de 1928, a Liga de Defesa da República e o Partido Democrático procuram constituir uma comissão para a realização de um acordo que prosseguisse “um projeto de ação comum em benefício da República”²⁰⁶. As reuniões decorreram no período de 10 de maio a 26 de junho de 1928 e, de acordo com as atas²⁰⁷, revelaram as diferenças entre as facções da oposição democrática.

Outros incidentes relevantes ocorrem a 20 de julho de 1928, no movimento revolucionário conhecido como “revolta do castelo”, ao qual estavam associados diversos motivos, nomeadamente: a degradação da situação financeira e as soluções postas em prática pelo ministro das finanças, com as implicações nos domínios económico e social; a situação académica das três principais universidades portuguesas, manifestada pelas greves dos estudantes de 1928; a situação de numerosos militares e civis deportados, demitidos, presos, simplesmente desertores ou na clandestinidade; o apoio inequívoco da Igreja e de certos países como a Inglaterra e a Espanha à manutenção da Ditadura e de Salazar, e a aparente consolidação da Ditadura Militar com a eleição do General Carmona para a chefia do estado²⁰⁸.

É durante a Ditadura Militar, neste ambiente de turbulência política, que ocorre nova intenção das autoridades portuguesas na alteração sobre a resposta concreta ao estado de deficiência do material da Marinha e da necessidade de lhe fazer face. Assim, logo em 19 de novembro de 1926 é publicado o Decreto n.º

²⁰⁵ Cf. Decreto n.º 13137, de 15 de fevereiro de 1927.

²⁰⁶ Cf. Marques, *Op. Cit.* (1973), pp. 18.

²⁰⁷ As atas foram numeradas, de um a sete, e estão publicadas na obra *A Unidade da Oposição à Ditadura, 1928-1931*, de A. H. Oliveira Marques, pp. 17-62.

²⁰⁸ Cf. Farinha, *Op. Cit.*, pp. 76.

12690²⁰⁹, mandando inscrever na despesa extraordinária do Ministério da Marinha, a partir do ano económico de 1927-1928, verbas correspondentes a 25 mil libras e a 60 mil libras, destinadas a despesas para renovação do material da aeronáutica naval e submersíveis. Contudo, nas propostas do orçamento do ano 1928-1929, e nos anos seguintes, não se registam despesas extraordinárias no orçamento da Marinha²¹⁰, permanecendo assim a política casuística de iniciativas pouco planeadas.

Antes do final do ano de 1926 é publicada outra importante decisão governamental, esta de cariz orgânico, a extinção da Marinha Colonial²¹¹. Anuncia-se o futuro propósito centralista do funcionamento da Marinha, cuja extensão teve uma amplitude muito relevante da importância da capital em todo o processo de decisão no cumprimento da política naval. As considerações tomadas pelo governo da Ditadura Militar foram de vária índole, entre elas o reconhecimento de não existirem vantagens práticas para a existência da Marinha Colonial, criada em 1912²¹², tornando raras as viagens dos navios de guerra entre a metrópole e as colónias, fonte de treino e de conhecimento para o pessoal da Armada, e da vantagem da presença dos navios nos portos coloniais, reconhecendo o “indiscutível direito de posse e a afirmação secular da soberania portuguesa”²¹³. Destacando, ainda, a “indispensabilidade de uma ampla fiscalização e polícia das costas marítimas do império colonial português”, e a questão de que o “interesse e o amor”²¹⁴ pelas colónias se consolida pelo seu conhecimento direto, circunstância a desenvolver por todas as formas possíveis.

²⁰⁹ De acordo com o preâmbulo deste decreto, “Considerando o estado de deficiência do material aeronáutico e de submersíveis e as dificuldades para a sua integral utilização” e, “Considerando que é urgente dar anualmente verbas, embora modestas, mas certas, reforçando as verbas da despesa ordinária para a inadiável renovação do material”. Cf. Decreto n.º 12690, de 18 de novembro de 1926.

²¹⁰ Existe uma outra referência para o ano económico 1928-1929, pois é o ano em que Oliveira Salazar assume a pasta das finanças e ensaia a sua política financeira.

²¹¹ Cf. Decreto n.º 12694, de 19 de novembro de 1926, artigo 1.º.

²¹² A Marinha Colonial foi criada através da Lei de 10 de julho de 1912.

²¹³ Cf. Decreto n.º 12694, de 19 de novembro de 1926, preâmbulo.

²¹⁴ Termos utilizados no preâmbulo do decreto.

Mas a publicação daquele decreto tem um alcance mais vasto, pois coloca a responsabilidade dos serviços de defesa naval, fiscalização e polícia das costas dos territórios ultramarinos sob responsabilidade dos meios do Ministério da Marinha, para além de identificar a estrutura a edificar, o pessoal necessário para prover os diversos cargos, bem como as matérias relativas a vencimentos e abonos dos militares deslocados. Em complemento, é importante revelar o preceito do artigo 24.º deste decreto, porquanto determina o envio de “um cruzador para cada uma das províncias de Angola e Moçambique, e navios próprios para as províncias de Cabo Verde, Guiné e Macau”, e o artigo 25.º que determina a transferência da canhoneira PÁTRIA, do transporte SALVADOR CORREIA e dos navios da esquadilha do Zambeze para o Ministério da Marinha²¹⁵. Esta centralidade favorecia a unidade de comando da força naval portuguesa, o controlo governamental portanto, integrando os meios dispersos pelos territórios coloniais sob administração portuguesa.

Importa considerar, no entanto, que as propostas políticas dos primeiros meses da ditadura revelam uma perceção muito distante da realidade sobre o valor da esquadra. Em primeiro lugar, a Marinha Portuguesa contava com apenas quatro cruzadores: o ADAMASTOR, o CARVALHO ARAÚJO, o REPÚBLICA e o VASCO DA GAMA, todos eles com muito tempo de serviço e com valor militar muito limitado, pelo que enviar dois deles para Angola e Moçambique, desviaria estas unidades das missões múltiplas que realizavam²¹⁶, além de que levaria ao afastamento destes meios da capital. Os navios próprios para Cabo Verde, Guiné

²¹⁵ Cf. preâmbulo do Decreto n.º 12694, de 19 de novembro de 1926, e artigos 24.º e 25.º.

²¹⁶ Por exemplo, o ADAMASTOR em 1926 foi enviado ao Rio de Janeiro para estar presente na posse do Presidente da República do Brasil, seguindo em seguida para Macau e Xangai. Regressou ao Tejo em 1928. Em setembro de 1929 regressou aos mares do oriente, para Macau e Xangai, partindo em seguida para uma viagem diplomática ao Japão. Permaneceu no oriente até março de 1933 regressando ao Rio Tejo. Foi abatido em novembro de 1933 depois do regresso de atribulada viagem desde o oriente. Cf. *Revista da Marinha*, n.º 437, de janeiro de 2010, pp. 35. O REPÚBLICA, à data da publicação deste decreto, encontrava-se no Extremo Oriente em resultado da guerra civil chinesa, tendo regressado ao rio Tejo em abril de 1928. Cf. Rodrigues da Costa, *Dicionário de Navios e Relação de Efemérides*, Comissão Cultural de Marinha, 1996, pp. 130.

e Macau seriam as lanchas-canhoneiras cuja presença em áreas marítimas extensas como o arquipélago de Cabo Verde, ou na região da Guiné, sob influência de rios caudalosos, como o Geba e o Cacheu, e em que as populações estão muito dispersas, teriam uma ação muito limitada. Por fim, o valor de unidades navais com um deslocamento de poucas centenas de toneladas²¹⁷ garantia apenas uma presença fiscalizadora simbólica e, jamais, uma presença militar credível.

A disparidade dos territórios sob administração portuguesa era, então, uma dificuldade muito relevante para a afirmação da soberania no império colonial, bem como para o exercício das múltiplas e variadas competências da Marinha, como a defesa naval, a fiscalização e polícia dos portos, rios, rias e canais, e para além de atribuições próprias nos domínios da oceanografia, hidrografia, balizagem e pilotagem. Neste contexto, a utilização dos meios da Marinha, sobretudo os navios – mas também a organização estrutural apoiada em departamentos marítimos em Angola e Moçambique, e em capitâncias nos restantes territórios ultramarinos – representava um instrumento fundamental na prossecução daquele desiderato.

Deste modo, o Decreto n.º 12694, de 19 de novembro de 1926, revela a dimensão quase negligenciável do valor militar dos meios navais que a Marinha Portuguesa operava, e que pretendia deslocar para os territórios ultramarinos, evidenciando a inexistência de qualquer esforço de renovação da esquadra mas procurando ultrapassar as lacunas da presença portuguesa nos territórios ultramarinos com o recurso do poder naval na sua forma mais elementar, com navios e com pessoal. Por outro lado, esta decisão governamental pretende robustecer um dos elementos permanentes da política portuguesa, a questão colonial.

²¹⁷ As lanchas canhoneiras da classe BEIRA deslocavam 405 toneladas, as lanchas canhoneiras da classe ZAIRE, construídas a partir de meados da década de vinte, deslocavam 428,66 toneladas. Estas lanchas canhoneiras eram empregues na fiscalização da pesca e cumpriam comissões nos Açores, Cabo Verde e Angola. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 40.

O governo reconhece, assim, a importância das capacidades do poder naval como vetores e extensões da sua política como, aliás, no final da Primeira República foram utilizados os meios navais no périplo africano. Todavia, esta ambição pouco se refletia na real capacidade da esquadra.

A partir de meados da década de vinte começam a revelar-se os sinais de instabilidade internacional, sobretudo no Extremo Oriente, obrigando as autoridades portuguesas a manifestar alguma iniciativa militar para proteção dos territórios sobre sua administração naquela região ou, pelo menos, para garantir uma presença naval efetiva. As ocorrências, apesar de distantes das fronteiras ibéricas, são suficientes para evidenciar as deficiências militares portuguesas, sobretudo no âmbito naval, bem como a falência das estratégias portuguesas na defesa e segurança dos territórios ultramarinos, demonstrando as fragilidades do regime republicano naquele capítulo em particular, o desinteresse dos governos em definir uma política naval e a ausência do entendimento entre as elites.

Além das ameaças que a guerra civil chinesa representa para os territórios administrados por Portugal no Extremo Oriente, a competição política interna²¹⁸ portuguesa exponencia as diferenças ideológicas entre o partidarismo republicano e a ala conservadora castrense²¹⁹. A transição de regime, e a substituição dos responsáveis pela condução política do país, implementa uma nova conceção do estado, impondo o controlo da governação pelos líderes do movimento, e chamando para algumas das pastas ministeriais representantes civis da facção conservadora.

Em Portugal, as iniciativas tendentes a virar a maré no âmbito da política naval conserva a ineficácia de tempos idos, mercê da ausência dos meios

²¹⁸ A competição política interna constitui uma ameaça ao estado, como identificada por Lobell. Cf. Lobell, *et. al.*, *Op. Cit.* pp. 50-51.

²¹⁹ Segundo Aniceto Afonso, referindo-se às iniciativas conspirativas de Sinel de Cordes, “Era pois inteiramente justificável que os militares, melhor, o Exército, combatesse não só os inimigos externos, mas também os internos, cabendo naturalmente ao próprio Exército determinar quando as desgraças da Pátria exigiam a intervenção militar”. Cf. Afonso, *Op. Cit.*, pp. 181.

indispensáveis à reedificação da esquadra de navios de guerra – os recursos financeiros.

2.5. A obtenção e distribuição dos recursos financeiros

A obtenção dos recursos financeiros, o modelo de extração desses recursos, e a sua distribuição no propósito de obter ganhos de poder militar²²⁰, são determinantes na identificação das políticas dos governos e concorrentes para a definição da política externa²²¹.

Para a verdadeira renovação da esquadra faltava o óbvio: os recursos financeiros. Contudo, o desequilíbrio orçamental e o crónico problema do défice das contas públicas permaneciam inamovíveis do panorama financeiro português, imunes às transições de regime.

O historiador Douglas Wheeler não poupa nas críticas que tece relativamente aos dirigentes financeiros portugueses do início do período da Ditadura Militar: “A causa maior dos défices orçamentais massivos dos anos de 1926 a 1928 foram os gastos militares em equipamento e pessoal²²² [...]. A ditadura aumentou o défice porque os seus principais administradores financeiros eram incompetentes, imprudentes e, por vezes, corruptos [...]. Os oficiais que rodeavam Sinel de Cordes no Ministério das Finanças tiraram proveito com grande liberalidade das suas relações pessoais com as companhias a que foram proporcionadas empréstimos e concessões pelo ministro das finanças”²²³.

²²⁰ O poder económico não corresponde exatamente a poder militar tal como ilustra Paul Kennedy quando se refere à transição de poder entre as potências mundiais a partir de 1900. Cf. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Power Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Unwin Hyman Limited, London, 1988, pp. 198. Ler da mesma obra o capítulo “The Coming of a Bipolar World and the Crisis of the ‘Middle Powers’”: Part One 1885-1918 e Part Two, 1919-1942.

²²¹ Neste contexto, o ensaio de Taliaferro indica, referindo-se ao modelo realista neoclássico de extração de recursos do estado: “a capacidade do estado na extração e mobilização de recursos pelas instituições é a variável independente”. Cf. Taliaferro, *Op. Cit.*, 2006, pp. 486.

²²² Adiante se demonstrará que durante o período cronológico em estudo foi durante a Ditadura Militar que as despesas militares atingiram o valor mais baixo, em média.

²²³ Cf. Douglas Wheeler, *A Ditadura Militar Portuguesa, 1926-1933*, Mem Martins, Publicações Europa – América, 1986, pp. 20-23. Wheeler refere um relatório de uma comissão nomeada por Oliveira Salazar para investigar as atividades de Sinel de Cordes enquanto este fora ministro. Um dos oficiais da

A discussão em torno do eventual pedido de empréstimo externo à Sociedade da Nações, que começou a avolumar-se logo no início do ano de 1926, veio ganhando força com o acentuar da crise financeira. Este empréstimo, no valor previsto de 12 milhões de libras²²⁴, destinava-se a um plano geral de restauração financeira, estabilização da moeda e desenvolvimento económico, contemplando ainda a necessidade de ser enviada uma comissão financeira para administrar as receitas consignadas ao serviço do empréstimo²²⁵. Em novembro de 1927, Sinel Cordes, na tutela das finanças, toma a iniciativa de solicitar um empréstimo à Sociedade das Nações, facto que não era inédito uma vez que três países europeus, a Áustria, a Bélgica e a Grécia tinham beneficiado de empréstimos para a sua reconstrução financeira²²⁶. Contudo, a questão sensível colocava-se na obrigatoriedade de manter uma comissão de fiscalização no país beneficiado, retirando-lhe alguma autonomia, neste âmbito.

A realização do empréstimo colocava em causa a soberania financeira do país em caso do incumprimento das cláusulas do acordo e de eventuais “complicações e situações de debilidade financeira que poderiam ser exploradas pelas potências interessadas em adquirir partes do império africano de Portugal”²²⁷. A proposta de empréstimo, muito impopular, não chegou a realizar-se e após mudanças nos titulares dos ministérios, Oliveira Salazar

comissão seria membro do partido de Cunha Leal, a quem teria fornecido informações do conteúdo daquele relatório que nunca foi tornado público.

²²⁴ Tendo presente, para o ano de 1927-1928, que o total das receitas orçamentadas era de 1.554.758.776,82 escudos, e que a libra valia 108,36 escudos (de acordo com o Quadro 10.6 – Taxas de câmbio 1891-1998 – Libra Esterlina. Cf. Nuno Valério, 2001, pp. 737), deparamo-nos com a percentagem (aprox.) de 83,6% do total das receitas orçamentadas para aquele ano. Cf. Decreto n.º 15798, de 31 de julho de 1928.

²²⁵ Cf. Wheeler, *Op. Cit.*, pp. 28.

²²⁶ Cf. Juan Flores e Yann Decorzant, “Public borrowing in harsh times: The League of Nations Loans revisited”, *Université de Genève, WPS, 12091 Working Papers Series*, September 2012. Ver os quantitativos e os países beneficiários dos empréstimos na Table 1. League of Nations Loans.

²²⁷ *Ibid.*, pp. 28. A questão do controlo sobre as colónias era assunto recorrente desde o século XIX quando se colocava em causa a capacidade portuguesa em cumprir os empréstimos contraídos. A possibilidade de Portugal não honrar os seus compromissos levava as potências credoras a discutir a divisão do controlo das colónias portuguesas entre si, tal como podemos verificar na convenção anglo-alemã e convenção secreta, de 30 de agosto de 1898. Cf. Castro, *Op. Cit.*, pp. 299-307.

acabaria de ser nomeado ministro das finanças, em 27 de abril de 1928, dando origem, segundo António José Telo, à chamada «ditadura financeira»²²⁸.

O esforço para encontrar modelos alternativos para gerar receitas públicas remonta à Primeira República. Em 1922 o parlamento português discutiu uma reforma fiscal para fazer face aos “sérios problemas financeiros e monetários que se avolumavam desde a Primeira Guerra Mundial: saldos negativos das contas públicas, crise de pagamentos externos e consequentes efeitos a nível de inflação e depreciação externa da moeda”²²⁹. A reforma fiscal tinha por base o Regime Tributário, publicado através da Lei n.º 1368, de 21 de setembro de 1922, que se dividia em cinco grandes grupos de impostos, o imposto sobre o valor das transações, a contribuição industrial, a contribuição predial, o imposto sobre aplicação de capitais e o imposto pessoal de rendimento²³⁰. Nesta conjuntura foi abolido o imposto de rendimento que incidia sobre os vencimentos dos funcionários públicos tendo sido criado um novo imposto sobre o rendimento familiar total. Outras alterações foram igualmente importantes, como a abolição de quase todos os impostos de consumo e de vários impostos sobre a produção, tendo sido criado um imposto sobre as transações em geral. A reforma fiscal foi completada com uma reforma dos direitos aduaneiros²³¹. As alterações efetuadas resultaram “na redução dos saldos públicos negativos e no controlo da inflação que, conjugada com a

²²⁸ Cf. António José Telo, “A obra financeira de Salazar: a «ditadura financeira» como caminho para a unidade política”, *Análise Social*, vol. XXIX (128), 1994, (4.º), pp. 779.

²²⁹ Cf. Nuno Valério (coord.) et al., *Os Impostos no Parlamento Português, Sistemas Fiscais e Doutrinas Fiscais nos Séculos XIX e XX*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 2006a, pp 99.

²³⁰ A Reforma Fiscal viria a ser criticada por Oliveira Salazar em entrevista ao *Diário de Notícias*, na edição de 14 de julho de 1927, nos seguintes termos: “Tem-se obrigado o contribuinte a fazer um grande número de declarações [...] a pagar muitos impostos sobre a mesma matéria coletável, sob a forma de impostos novos ou de adicionais. Algumas vezes não resultava daí um excesso de tributação, mas o que resultava sempre era o contribuinte viver numa aflição constante e ser vexado amiúde com o peso de multas, porque a nossa fiscalização é e tem sido sempre mais uma política de transgressões do que uma fiscalização de liquidação e cobrança de impostos”. Cf. Salazar, 1998, *Op. Cit.*, pp. 201.

²³¹ Cf. Nuno Valério e Eugénia Mata, *História Económica de Portugal, uma perspetiva global*, Lisboa, Editorial Presença, 2.ª Ed., 2003, pp. 186.

evolução da economia internacional levou a uma estabilização gradual da economia”²³².

Porém, a (in)capacidade do Estado em cobrar impostos insistia em perdurar. O regime tributário em vigor à data da transição para o regime de ditadura, resultante da referida Lei n.º 1368, de 21 de setembro de 1922, com as alterações que sofreu nos anos 1923 e 1924, não mereceu acolhimento das autoridades que tomaram o governo do país. Assim, logo que ocorre a transição de poder, é nomeada uma comissão para preparar uma proposta de reforma fiscal. O relatório resultante com as novas propostas só é concluído em junho de 1927, anunciando como princípios base: (1) não haveria redução da soma dos montantes cobrados em impostos; (2) a reforma não pretendia alterar o regime em vigor mas simplificá-lo evitando a dupla tributação, facilitando a determinação da matéria tributável e beneficiando os contribuintes com exagerados encargos tributários²³³.

No prosseguimento da implementação da política fiscal, o governo em exercício introduziu novos mecanismos de cobrança de impostos. No preâmbulo do Decreto n.º 15288, de 30 de março de 1928, pode ler-se, “desde já o Governo necessita impor aos servidores do Estado um pesado ónus, tendo a certeza, porque confia no seu patriotismo, de que o aceitam de boa vontade, além de que nisso está a garantia do seu bem-estar no futuro, como certamente hão-de reconhecê-lo”. Este ónus, nos termos do artigo 1.º daquele decreto, comportava a taxa de 40% que seria aplicada aos aumentos ocorridos desde 1 de novembro de 1925. Este panorama só se alteraria com a entrada de Oliveira Salazar no governo, tendo ficado bem documentada com a publicação dos Orçamentos Gerais do Estado durante o regime da Ditadura Militar na passagem para o

²³² *Ibid.*, pp. 186-190.

²³³ Cf. Nuno Valério (Coord.) *et al.*, *Os Impostos no Parlamento Português, Sistemas Fiscais e Doutrinas Fiscais nos Séculos XIX e XX*, Lisboa, Publicações D. Quixote, 2006a, pp. 126.

subperíodo, segundo Sousa Franco, da “implantação, organização e saneamento financeiro: de 1929 até à segunda guerra mundial”²³⁴.

No capítulo das propostas orçamentais da Ditadura, a primeira proposta orçamental do regime foi publicada através do Decreto n.º 13872, de 01 de julho de 1927, ainda sob o cunho de Sinel Cordes, e destinava-se ao ano económico de 1927-1928, uma vez que a proposta orçamental de 1926-1927 foi de responsabilidade de Armando Marques Guedes, o último ministro das finanças da Primeira República. Em termos práticos, e de acordo com a tutela, a proposta orçamental foi no intuito de fazer “melhor arrumação de determinadas verbas”²³⁵, clarificando o modelo de classificação de despesas, diferenciado em relação aos orçamentos do regime anterior e dificultando a comparação entre os orçamentos.

O facto de serem tomadas algumas medidas de contenção de despesas como, por exemplo, a permissão do pagamento de apenas 10% dos encargos com as despesas de anos económicos findos (défices orçamentais de anos anteriores), assim como a determinação de que os vencimentos dos funcionários do Estado não deveriam ser superiores aos valores fixados em 30 de junho do ano anterior.

Ainda antes de publicada a proposta orçamental para o ano económico de 1928-1929, foram publicados três importantes diplomas reunidos num único *Diário da República*²³⁶. Estes diplomas constituíram os pilares da estratégia financeira de Salazar. O primeiro decreto promulgou a reforma orçamental²³⁷ e

²³⁴ Cf. António de Sousa Franco, “Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-1980”, *Análise Social*, vol. XVIII 72-73-74-79, 1982-3.º-4.º-5.º, 1105-1138, pp. 1119.

²³⁵ Cf. Decreto n.º 13872, de 1 de julho de 1927, pp. 3.

²³⁶ Referimo-nos ao *Diário da República* I Série – Número 109, de 14 de maio de 1928.

²³⁷ Cf. Decreto n.º 15465, de 14 de maio de 1928. O artigo 22.º regista o elemento musculado do decreto, porquanto determina no seu número 1, “o Ministro das Finanças poderá ter a iniciativa de quaisquer propostas que de algum modo tendam: a) a criar receitas ou a diminuir despesas em qualquer ramo da administração pública [...]; b) a aperfeiçoar ou reformar quaisquer instituições ou regimes económicos e jurídicos, quando daí resultem quaisquer dos efeitos indicados na alínea precedente, ou outros tendentes à defesa da capacidade do contribuinte e ao equilíbrio do orçamento”. Continuando

consistiu na definição do modelo de organização dos elementos necessários à apreciação financeira e, também importante, permitiu alguma comparabilidade nas contas apresentadas nos documentos orçamentais, mas que as continuadas “arrumações” e alterações de procedimentos iriam dificultar. O segundo decreto²³⁸ fixou o imposto de taxa progressiva, denominado de “salvação pública” a aplicar a todos os servidores do Estado. Por fim, o decreto²³⁹ que promulgou várias disposições sobre a contribuição predial, o imposto complementar e o imposto pessoal de rendimento.

Esta estrutura normativa tripartida integrou as opções de Salazar, nomeadamente na compressão de despesas, completada pela tributação extraordinária e acompanhada sempre pelo rápido saneamento da dívida pública²⁴⁰.

O orçamento para o ano económico de 1928-1929 foi o primeiro a ter a chancela de Oliveira Salazar²⁴¹. Esta proposta orçamental, publicada no Decreto n.º 15798, de 31 de julho de 1928, seguiu a mesma “configuração de despesas”, [...] “apesar das inúmeras correções feitas e das melhores arrumações que num ou noutro ponto se fizeram”²⁴². O lamento e fardo messiânico do recém-empossado ministro das finanças traduz-se pela afirmação, “estão exigindo uma remodelação completa a fazer por uma só pessoa, que executa o rigor das diretrizes superiormente dadas e princípios gerais definidos e idênticos para os

no número 2, “Sem acordo prévio do Ministro das Finanças não poderão ser criadas: a) Nenhuma novas despesas públicas; b) Nenhuma receitas novas que representem de qualquer modo um recurso ao contribuinte; c) Nenhum aumento de taxas ou tarifas pelas sociedades [...] quando estas não tenham pelos seus contratos o direito de fazer a elevação, independentemente de qualquer permissão ou acordo oficial”.

²³⁸ Cf. Decreto n.º 15466, de 14 de maio de 1928, que revoga o Decreto n.º 15288, de 30 de março, sobre o mesmo assunto.

²³⁹ Cf. Decreto n.º 15467, de 14 de maio de 1928.

²⁴⁰ Cf. Franco, *Op. Cit.*, pp. 1119.

²⁴¹ Sobre a política financeira de Oliveira Salazar consultar, entre outros, o texto de António José Telo “A obra financeira de Salazar: a «ditadura financeira» como caminho para a unidade política”, *Op. Cit.* pp. 779-800.

²⁴² Cf. Decreto n.º 15798, 31 de julho de 1928, pp. 51.

vários ministérios”²⁴³. A disciplina orçamental então imposta pretendia combater a “multiplicidade dos fundos especiais e da multidão delirante das receitas consignadas”, contra a “relutância manifesta dos serviços, demasiado presos às suas receitas privativas e à sua autonomia”²⁴⁴. Nesta sua primeira oportunidade, Oliveira Salazar aproveita para fazer um breve historial dos orçamentos, desde os excepcionais saldos positivos nas contas dos anos de 1912-1913 e de 1913-1914, até às contas deficitárias desde então.

O teor informativo e pedagógico da explicação das contas públicas prossegue, denotando que o desequilíbrio “não foi devido a grandes despesas de fomento e restauração económica, e que estas foram sendo adiadas com efeitos graves na vida da Nação”. Para contrariar esse ciclo, e segundo Oliveira Salazar, “a grande obra a empreender e a executar era por isso dominada pelas necessidades seguintes: a) Equilibrar o orçamento de modo que todas as despesas normais, incluindo já nelas os encargos de um futuro empréstimo de restauração nacional, fossem cobertas pelas receitas ordinárias; b) Realizar sobre essa base as operações financeiras externas e internas indispensáveis; c) Fazer com o produto destas operações a estabilização definitiva da moeda, a reforma do sistema fiduciário, a consolidação de uma grande parte da dívida flutuante²⁴⁵, a reorganização do crédito, a reparação e desenvolvimento da viação e iniciar as obras de fomento que pudessem aumentar a atividade e a riqueza em Portugal e nas colónias”²⁴⁶.

A reforma tributária de 1929, publicada sob o Decreto n.º 16731, de 13 de abril, reconheceu, essencialmente, da perspetiva do novo regime, os defeitos do regime tributário, nomeadamente: anarquia das matérias coletáveis; taxas excessivamente altas; irregular distribuição da carga fiscal; multiplicidade de

²⁴³ *Ibid.*, pp. 51.

²⁴⁴ *Ibid.*, pp. 51.

²⁴⁵ A dívida flutuante é parte da dívida pública, com prazo de reembolso fixado e inferior a um ano. Cf. Nuno Valério, *Op. Cit.*, 2001, pp. 707.

²⁴⁶ Cf. Decreto 15798, n.º de 31 de julho de 1928, pp. 52.

impostos sobre o mesmo facto tributário, alguns com dupla tributação; exigência de numerosos contactos com o fisco; técnica de liquidação e de lançamento de impostos trabalhosa, complicada e inferior, e, portanto, dispendiosa²⁴⁷.

O orçamento do ano económico de 1929-1930²⁴⁸ já consubstancia as regras definidas no ano anterior. Com a continuação da redução da despesa, os orçamentos tornaram-se superavitários mas permanecem as manobras “de arrumação” por ordem das transferências entre ministérios, e a utilização de novos modelos como o recurso a novas regras na classificação orçamental das despesas ditadas por força do Decreto n.º 16670, de 27 de março de 1929.

No ano económico de 1930-1931²⁴⁹ o ministro das finanças anuncia um aumento das despesas reprodutivas, de fomento portanto. O Ministério da Marinha beneficia destas despesas reprodutivas com verbas destinadas a aquisições de navios de guerra. Particularmente relevante é o parágrafo 9 do preâmbulo do Decreto n.º 16731, já que constitui um vislumbre de anúncio de política marítima e colonial de Salazar:

“Ninguém vai supor que se organiza uma esquadra com esse dinheiro; o que há-de entender-se é que, plenamente conscientes do que significa para nós, país marítimo e colonial, a existência da marinha de guerra, começamos a pensar a sério na sua reconstituição. Tudo ou quase tudo se deixou perder, e é preciso fazer tudo ou quase tudo, fora dos grandiosos planos inexecutáveis, mas dentro das necessidades reais da Nação. Procurando só realizar o que seja modesto, suficiente e eficaz, precisamos habituar-nos a um esforço financeiro a realizar durante anos, e a intensificar apenas quando levada a certa altura a nossa política de fomento da produção, isso se possa fazer sem sacrifícios para o País. Nesse momento não só estaremos mais prósperos, mas estaremos convencidos de que a política naval é condição e

²⁴⁷ Ver parte inicial do preâmbulo do Decreto n.º 16731, de 13 de abril de 1929.

²⁴⁸ Cf. Decreto n.º 17047, de 29 de junho de 1929.

²⁴⁹ Cf. Decreto n.º 18526, de 28 de junho de 1930.

complemento da política colonial portuguesa, e não é de somenos importância para o que financeiramente houver de se fazer”²⁵⁰.

A perspectiva da edificação de uma esquadra permanece assim como um desiderato a cumprir sempre que se vislumbra saldos orçamentais favoráveis. No íntimo dos governantes portugueses, de todos os regimes, a possibilidade de edificar o poder naval era uma circunstância dependente de contas públicas saudáveis e reprodutivas. Outra questão relevante era a sincronia que se pretendia com a política colonial, um dos esteios das políticas de Salazar, em particular a constituição de uma marinha de defesa e para as colónias, em oposição à constituição de uma esquadra com propósitos ofensivos.

O Decreto n.º 19967, de 29 de junho de 1931, o quarto orçamento sob a vigência de Oliveira Salazar, permitiu um relance dos resultados obtidos nos anos anteriores. A avaliação do ministro das finanças toma a seguinte forma, “o ano de 1928-1929 correu de modo a consolidar a obra empreendida, e as contas da gerência puderam encerrar-se com um saldo importante. O acréscimo de receitas de 1929-1930 permitiu-nos orçamento mais folgado que o anterior, nenhum agravamento tributário e melhores dotações para os serviços”²⁵¹. Contudo, os efeitos do *crash*²⁵² da bolsa nova-iorquina em outubro de 1929, aconselhavam um discurso mais cauteloso: “o orçamento de 1930-1931 foi já elaborado na iminência da crise que nos tem afligido principalmente desde outubro do ano findo, mas o cálculo das receitas [...] não pode deixar de ressentir-se dos bons anos anteriores, e a violência das perturbações económicas

²⁵⁰ Cf. Decreto n.º 18526, de 28 de junho de 1930, parágrafo 9.

²⁵¹ Cf. Decreto n.º 19967, de 29 de junho de 1931, parágrafo 1.

²⁵² O período procedente ao *crash* bolsista vai ter alguns efeitos na economia portuguesa, apesar de mitigados, devido aos seguintes efeitos, segundo Rosas: economia pouco aberta ao exterior; exportações tradicionais com reduzida concorrência direta internacional; setor industrial pouco desenvolvido, e peso da estrutura agrária. Cf. Fernando Rosas, *O Estado Novo nos anos Trinta, 1928-1939*, Lisboa, Editorial Estampa, 1986, pp. 93-96. Sobre o *crash* de 1929 existe ampla bibliografia como por exemplo a obra do historiador R. J. Overy *The Inter-War Crisis 1919-1939* que, no capítulo “The Great Crash: Capitalism in Crisis” pp. 48-62, refere as causas e os efeitos da recessão. Cf. R. J. Overy *The Inter-War Crisis 1919-1939*, London, Pearson Longman, 1994.

precipitou de tal modo a queda dos rendimentos públicos que têm sido necessários cuidados extremos para não deixar reaparecer o déficit”. Mas o discurso sobre o cenário financeiro não deixa de referir questões internas, “não podendo afirmar-se neste momento se as despesas imprevistas com a revolta da Madeira caberão no saldo da gerência”, e incidentes internacionais, “na elaboração do orçamento para 1931-1932 estamos sob o temporal desfeito duma crise mundial, ao que parece sem precedentes nos tempos modernos”. O único caminho seria, pois, “recomeçar”²⁵³.

As preocupações portuguesas centravam-se na economia inglesa. A desvalorização da libra, em 21 de setembro de 1931²⁵⁴, levou ao fim da convertibilidade com o padrão-ouro e às elevadas taxas de desemprego na Inglaterra que no Verão de 1931 atingiram cerca de 20%, incentivado pela inabilidade do governo trabalhista inglês em tomar medidas eficazes para equilibrar o orçamento, ou mesmo em iniciar a recuperação económica²⁵⁵. Para Portugal, representa o fim da ligação da moeda portuguesa ao ouro pela relação do escudo à libra esterlina. O escudo passa a acompanhar o dólar americano que mantinha a convertibilidade ao ouro. Mais tarde, em 5 de abril de 1933, as autoridades americanas anunciam o fim da convertibilidade do dólar. O franco francês que nunca serviu de referência ao escudo manteria a convertibilidade com o ouro até 25 de setembro de 1936. O escudo tornaria à referência com a libra esterlina até ao início da II Guerra Mundial²⁵⁶.

Porém, a linearidade do discurso financeiro contrasta com a realidade social vivida no país. As intervenções do Estado na economia, as fortes restrições orçamentais, o aumento de impostos e o aumento do desemprego resultam em

²⁵³ Cf. Decreto n.º 19967, de 29 de junho de 1931, parágrafo 1.

²⁵⁴ Também consequência do Motim de Invergordon, que será a seguir referido.

²⁵⁵ Cf. Willem H. Buiter e Richard C. Marston, (ed.), *The International Economic Policy Coordination*, Cambridge University Press, <http://www.nber.org/books/buit85-1>, 1985, pp. 165.

²⁵⁶ Cf. Nuno Valério (Coord.) et al., *História do Sistema Bancário Português*, Vol. II, Printer Portuguesa, Lisboa, 2010, pp. 30-33. Sobre a reforma monetária de 1931 e o regime do padrão-divisas-ouro ver a mesma obra de Nuno Valério pp. 19-20 e pp. 30-41.

protestos que são transversais ao tecido produtivo português, desde as associações patronais aos sindicatos²⁵⁷.

No orçamento do ano económico 1932-1933²⁵⁸, o quinto sob a vigência de Oliveira Salazar, é indicado que a crise “tem alastrado e progredido” provocando a redução das receitas do orçamento, assim como a “diminuição constante da atividade económica e dos rendimentos privados de toda a espécie”²⁵⁹. A avaliação da situação económica é deveras grave e Salazar escolhe a situação para citar os elogios que circulam na imprensa internacional relativamente aos sucessos orçamentais portugueses. Ademais, tal como transparece do Decreto n.º 21426, de 30 de junho de 1932, os imperativos financeiros do equilíbrio das contas públicas obrigam a sacrifícios “e o povo vive uma vida sóbria e sem conforto, tocando aqui e ali a miséria”²⁶⁰. No entanto, todo o esforço devido à disciplina orçamental portuguesa poderia sair prejudicado por comportamentos indesejáveis de outros Estados, tornando o esforço português refém e ainda mais dependente de condicionalismos externos²⁶¹.

Apesar de tudo, verifica-se um esforço na dinamização da atividade económica com a edificação de infraestruturas fundamentais, como os trabalhos nos portos, na rede telegráfica e telefónica, e na renovação da rede ferroviária. A este esforço de investimento juntavam-se “os pagamentos por conta dos contratos de aquisição dos novos barcos de guerra”²⁶². O ministro das finanças alertava para a questão do estado dever evitar substituir-se “às atividades privadas e dar todo o trabalho que é libertado por efeito da própria crise”. A questão primordial obriga o estado, na ordem interna e na ordem internacional,

²⁵⁷ Ver mais em Luís Farinha, *Op. Cit.*, 1998, pp. 127-132.

²⁵⁸ Cf. Decreto n.º 21426, de 30 de junho de 1932.

²⁵⁹ *Ibid.*, parágrafo 1.

²⁶⁰ *Ibid.*, parágrafo 1.

²⁶¹ Relevando a influência da economia internacional na política interna do estado. Cf. Gourevitch, *Op. Cit.*, pp. 884.

²⁶² Cf. Decreto n.º 21426, de 30 de junho de 1932, parágrafo 2.

“de criar as condições necessárias para que a economia nacional, desenvolvendo-se e robustecendo-se, o possa dar [o trabalho] bem renumerado, a todos os trabalhadores”²⁶³.

Com o arrastar das soluções relativamente às reparações alemãs, o orçamento previa apenas os montantes a pagar à Inglaterra, resultantes da dívida da Grande Guerra e “todas as prestações que os serviços públicos e alguns particulares são obrigados a entregar ao Tesouro pelo facto de terem recebido da Alemanha reparações em género”²⁶⁴. Quanto às despesas dos ministérios militares se, por um lado, houve economia no Ministério da Guerra “mercê de algumas reformas que foram sendo feitas”, por outro lado, essas verbas foram deslocadas para o Ministério da Marinha “para recrutamento e preparação de parte do pessoal imposto pela aquisição de novas unidades”²⁶⁵. Em complemento, os pagamentos para a aquisição de novas unidades navais, pela dimensão, começam a pesar no orçamento.

No Estado Novo, a primeira proposta de orçamento destina-se ao ano económico de 1933-1934²⁶⁶. Nesta proposta, continua o esforço pelo equilíbrio a todo o custo, apesar dos compromissos internacionais decorrentes dos encargos com a Grande Guerra. Mas o trajeto positivo das finanças públicas portuguesas continua ensombrado por fatores externos, “Dentro de pouco talvez, veremos sustentar pela desgraçada política internacional do nosso tempo esta tese simplista e absurda: quem paga é que pode pagar; perdão a todos os outros! É melhor que fique delineada já aqui a nossa posição de *non possumus: querer* tem sido até o presente a fonte da nossa possibilidade, mas não a medida real da nossa capacidade financeira; por tudo que é nosso respondemos nós, mas de modo algum respondemos pela incapacidade ou pelos esbanjamentos

²⁶³ *Ibid.*, parágrafo 2.

²⁶⁴ *Ibid.*, parágrafo 3.

²⁶⁵ *Ibid.*, parágrafo 4.

²⁶⁶ Cf. Decreto-lei n.º 22789, de 30 de junho de 1933.

alheios”²⁶⁷. O dirigente português reclama o esforço feito pelo relançamento financeiro português, numa declaração claramente dirigida para o público interno, dignificando a ação do governo e condenando as condições externas.

Em complemento, é aproveitada a hipótese tornada possível pela Constituição²⁶⁸, de contrair empréstimos para investimentos, traduzido em despesas extraordinárias. Neste cômputo, a Marinha de Guerra é contemplada com a prestação mais generosa²⁶⁹. No âmbito das despesas públicas, o aumento no Ministério da Guerra é uma “soma desprezível no conjunto”, enquanto no Ministério da Marinha conta com “as despesas extraordinárias com a construção de navios e aquisição de armamento”, e outros montantes inscritos no Ministério das Obras Públicas, “a gastar no Arsenal do Alfeite e na Escola Naval”²⁷⁰. Outras despesas, estas inscritas no Ministério das Obras Públicas, são as relacionadas com “as obras dos portos de Setúbal, Viana do Castelo, Aveiro e Vila Real”, e “os trabalhos das duas empreitadas de Leixões”²⁷¹. No Ministério das Colónias são relevantes as despesas com o porto do Lobito.

Começa a desenhar-se o compromisso de estabelecer linhas de comunicação marítimas entre as cidades no continente europeu com as cidades nos territórios do ultramar português. Ainda se esclarece que não haverá redução de impostos para suportar as receitas, devendo estas estar orientadas para aumentar a produção e a riqueza, para ser menor a exigência do fisco por cada unidade de rendimento. Por fim, merece menção o fracasso da Conferência

²⁶⁷ *Ibid.*, parágrafo 1.

²⁶⁸ Ver número 5 do artigo 91.º do Constituição de 1933, competências da Assembleia Nacional, “Autorizar o Governo a realizar empréstimos e outras operações de crédito que não sejam de dívida flutuante, estabelecendo as condições gerais em que podem ser feitos.”

²⁶⁹ O valor destinado à Marinha é de 119.700 mil escudos de um total de 277.200 mil escudos, o equivalente a 43% do total das despesas extraordinárias orçamentadas. Cf. Decreto-lei n.º 22789, de 30 de junho de 1933, quadro das despesas extraordinárias, pp. 8.

²⁷⁰ Cf. Decreto-lei n.º 22789, de 30 de junho de 1933, parágrafo 4, pp. 9.

²⁷¹ *Ibid.*, parágrafo 1.

de Londres²⁷² assim como o lamento sobre as excessivas taxas e direitos aduaneiros constituindo entrave ao comércio internacional.

No orçamento para o ano económico de 1934-1935²⁷³ é repetido o mote da política de Salazar, indicando logo no parágrafo inicial, “Tudo tem de sacrificar-se ao equilíbrio: ao afirmá-lo, ao praticá-lo, não o fazemos só por mera sujeição à evidência de um princípio teórico, mas porque a experiência cada vez mais claramente demonstra estar ali a fonte sadia do nosso rejuvenescimento”²⁷⁴.

Neste orçamento é reconhecido “o estado lamentável a que sob vários aspetos se chegou” o Ministério da Guerra, e sobretudo, “porque a marinha se encontrava ainda em situação inferior à do exército, e porque o impunham prementemente os nossos interesses coloniais, foi mandada executar, antes de mais nada, a primeira fase do plano de reorganização daquela.” Os montantes envolvidos não permitiram o desenvolvimento simultâneo, possibilitando, no entanto, a inscrição da “última das grandes verbas destinadas à construção de navios”²⁷⁵, passando a partir de então, o estudo do problema do Exército a concentrar as preocupações de reforma no domínio militar.

A reconstituição da Marinha de Guerra continua a estar garantida através de empréstimos. Contudo, são ressalvadas “as despesas com os novos navios e o seu armamento, apesar de autorizados os empréstimos para elas, temo-las feito até ao presente pelas forças das receitas normais do orçamento. Em 30-31, 31-32 e 32-33 assim se procedeu”²⁷⁶. Os valores são expressivos para o ano económico de 1934-1935, anos em que o Ministério da Marinha e o Ministério

²⁷² A referência é à Conferência de Londres de 1933, adiante referida.

²⁷³ Cf. Decreto-Lei n.º 24124, de 30 de junho de 1934.

²⁷⁴ *Ibid.*, parágrafo 1.

²⁷⁵ *Ibid.*, parágrafo 4, pp.9.

²⁷⁶ *Ibid.*, parágrafo 5, pp. 10.

das Obras Públicas recolhem a totalidades das receitas extraordinárias²⁷⁷.

As receitas do orçamento continuam a depender da elevada incidência fiscal nos funcionários, apesar da descida de 50% no imposto de salvação pública²⁷⁸. É identificada a percepção de que “vai-se felizmente perdendo a criminosa tradição de julgarem-se os serviços no dever de gastar até ao último centavo as suas verbas, mesmo quando não é preciso”²⁷⁹. O remate do relatório do orçamento não esquece o cenário internacional referindo que Portugal não contribui como elemento perturbador, numa realidade de notórias dificuldades económicas, “os caminhos da política internacional não vão ter, por ora, a sítios de melhor entendimento entre as potências”²⁸⁰.

Há, ainda, uma referência importante de incidência internacional. A eliminação da inscrição das verbas referentes ao produto a pagar pela Alemanha das reparações de guerra e da dívida de guerra a pagar à Inglaterra. Apesar do problema não parecer estar “definitivamente resolvido”, “em forma contratual e legal, e sobretudo agora que, não fazendo a Alemanha as transferências para os empréstimos Dawes e Young, o facto pode por alguns ser considerado como invalidando o Novo Plano e repondo em causa algumas cláusulas dos tratados”. Portugal assume uma posição simplista, segundo o ministro das finanças, “não ir além do que nos for atribuído em compensação dos nossos encargos, tanto nos faz inscrever na receita e da despesa duas somas iguais, como nenhuma delas”²⁸¹.

O ano de 1935 é um ano atípico e constitui um marco nas finanças públicas portuguesas. Com a decisão de fazer coincidir o ano económico com o

²⁷⁷ Os valores para reconstituição da Marinha de Guerra atingem 83 mil contos, quase 52% do total das despesas extraordinárias do Orçamento Geral do Estado. As restantes verbas (despesas extraordinárias) que têm por origem empréstimos são as verbas destinadas aos portos (110 mil contos); caminho-de-ferro (40 mil contos); conclusão de edifícios (35 mil contos) e hidráulica agrícola (10 mil contos).

²⁷⁸ Cf. Decreto-Lei n.º 24124, de 30 de junho de 1934, parágrafo 7, pp. 10.

²⁷⁹ *Ibid.*, parágrafo 8, pp. 11.

²⁸⁰ *Ibid.*, parágrafo 9, pp. 11.

²⁸¹ *Ibid.*, parágrafo 3, pp. 5.

ano civil, o exercício das atividades relacionadas com as finanças públicas do orçamento de 1934-1935 é prolongado até ao final do ano, altura em que produzem efeito as alterações legislativas²⁸².

O decreto que redefine o funcionamento do processo orçamental é deveras esclarecedor relativamente ao modelo de funcionamento do Estado Novo. À parte do articulado normativo do processo orçamental, o preâmbulo não deixa de elucidar “como tese fundamental que a Constituição de 1933 tirou todo o valor político ao Orçamento Geral do Estado, que nem sequer é discutido pela Assembleia Nacional”. Essa alteração é justificada pelo facto de “as larguíssimas discussões enxertadas na apreciação do Orçamento” terem apenas “um alcance meramente político e traziam os maiores prejuízos à regularidade da administração pública e à produtividade das Câmaras”, apondo logo de seguida: “salvo o caso de se pretenderem modificar as leis que regulam a arrecadação das receitas e muitas das despesas do Estado, a discussão do orçamento das despesas é absolutamente inútil, ou porque se trata de cálculos e previsões, ou porque se trata de quantitativos determinados em face de contractos ou leis preexistentes”. A justificação reside nas orientações constitucionais, porquanto, “o Orçamento é preparado e posto em execução pelo Governo em harmonia com as leis em vigor”, o orçamento “não é apresentado à Assembleia para nela ser discutido ou votado” e, sobretudo porque “à Assembleia compete autorizar o Governo a cobrar as receitas do Estado e a pagar as despesas públicas na gerência futura”²⁸³.

O regime de Ditadura tinha tomado por certo o exercício executivo sem oposição parlamentar desde o encerramento do parlamento em 1926, pelo que

²⁸² Cf. Decreto-lei n.º 25299, de 06 de maio de 1935.

²⁸³ Para informação complementar sobre o regime jurídico do orçamento durante a vigência da constituição de 1933 ver de António Lobo Xavier, o artigo “O orçamento como lei: contributo para a compreensão de algumas especificidades do Direito Orçamental Português”, publicado no *Boletim de Ciências Económicas, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra*, Volume XXXIV, 1991, pp. 212-219, consultado no sítio URI:<http://hdl.handle.net/10316.2/26067>.

esta deliberação transpõe para o domínio normativo uma realidade com anos de prática governativa.

Em 1936, sob o novo modelo, o Orçamento Geral do Estado é publicado no Decreto n.º 26177, de 31 de dezembro de 1935²⁸⁴. O governo lamenta-se das “dificuldades levantadas por toda a parte à entrada de mercadorias estrangeiras” que tem reflexos desfavoráveis nas finanças públicas, “ao mesmo tempo que se torna difícil ou impossível recorrer a aumento da carga tributária”, e da necessidade dos governos em “aumentar dotações para trabalhos públicos”²⁸⁵. Mas é na rubrica das despesas extraordinárias que se assiste a uma deriva clara nas opções governativas, relativamente aos anos anteriores. Assim, o rearmamento do Exército arrecada 31% do total das despesas extraordinárias, a reorganização da Marinha de Guerra e Aeronáutica Naval 7%²⁸⁶. As Obras Públicas e Comunicações recolhem o restante.

Os valores destinados à Marinha destinam-se a cumprir as prestações relativas à aquisição de navios de guerra e à continuação da execução do plano de reorganização da aeronáutica naval, uma vez que as obras marítimas e outras instalações no Arsenal do Alfeite estavam a cargo do Ministério das Obras Públicas. Quanto aos valores destinados ao rearmamento do Exército “vão sem discriminação de quantias para objetivos determinados”. Apesar de previsto que as despesas da reorganização militar são cobertas com empréstimos, o orçamento tem tido a capacidade de as cobrir “por conta das receitas ordinárias” e “com o rearmamento do exército acontece a mesma coisa”²⁸⁷.

²⁸⁴ Este orçamento procede a Lei n.º 1914, de 24 de maio de 1935, que promulga as bases relativas à reconstituição económica, estabelece os planos e projetos fundamentais, a executar no período de quinze anos, respeitantes a variadas matérias, e em que a defesa nacional surge em primeiro lugar.

²⁸⁵ Cf. Decreto n.º 26177, de 31 de dezembro de 1935, parágrafo 2, pp. 6.

²⁸⁶ O rearmamento do exército arrecada 150 mil contos e a reorganização da marinha de guerra e aeronáutica naval arrecada 34 mil contos. O total das despesas extraordinárias atinge o montante de 484 mil e 300 contos. Cf. Decreto-lei n.º 26177, de 31 de dezembro de 1936, parágrafo 9.

²⁸⁷ Cf. Decreto n.º 26177, de 31 de dezembro de 1935, parágrafo 12, pp. 14.

Noutro âmbito, os valores dedicados aos Negócios Estrangeiros são sempre de diminuta importância, “ministérios de reduzidas dotações orçamentais, em que as despesas têm muito pequenas oscilações”, levando ainda que a instalação de embaixadas e legações se façam através de “créditos especiais que lhe têm sido concedidos à custa de dotações do Ministério das Finanças”²⁸⁸.

A conclusão do texto orçamental assume uma influência diversa, “todos os planos de realização se baseiam na dupla suposição da ordem interna e da paz internacional: a primeira está em grande parte confiada à boa vontade dos portugueses; a segunda, mais difícil e precária, à boa vontade do mundo”²⁸⁹.

Para a proposta de orçamento do ano de 1937, publicado através do Decreto n.º 27423, de 30 de dezembro de 1936, o ministro das finanças discorre sobre o cenário económico internacional contemporâneo, face à crise que desde 1929 assolou o mundo, “ainda em seguimento das perdas e desequilíbrio causados pela Grande Guerra e pela primeira década de paz”, com significativas consequências para a economia, “a depressão dos preços e do comércio internacional, as dificuldades das trocas, a política monetária ou simplesmente as alterações de valor das diferentes moedas, os excessos de produção, a baixa de rendimentos, a chaga do desemprego constituem o quadro de realidade económica dentro do qual se há-de gizar o plano do orçamento e da política financeira”. Esta análise é complementada com um vislumbre de algumas melhorias, “alguns preços sobem, diminuem os *stocks*, verifica-se certa animação em alguns ramos; mas a febre de armamentos, o recurso maciço ao crédito por parte de muitos Estados e a persistente desconfiança internacional, mais e mais agravada por culpa dos homens ou fatalidade dos acontecimentos, perturbam

²⁸⁸ *Ibid.*, parágrafo 8, pp. 12.

²⁸⁹ *Ibid.*, parágrafo 14, pp. 14.

ainda fortemente a vida económica, a que continuam faltando segurança, otimismo e um mínimo de liberdade”²⁹⁰.

Oliveira Salazar traça um quadro negro sobre o andamento da produção de riqueza no mundo e das realidades que se manifestam nos nacionalismos, “Nuns pontos a escravidão do trabalho para a glória da força; noutros a miragem da riqueza inesgotável, indefinida, a orientar os gastos particulares e públicos; noutros ainda a desordem da preguiça a dispersar as reservas acumuladas e a gerar a miséria; quase por toda a parte, sob a pressão das necessidades, das paixões e de ideologia não afinadas pelos ensinamentos da experiência, os Estados a sobrecarregarem-se com funções e despesas a que hão-de sucumbir, levando consigo os bens que prometeram e a riqueza dos cidadãos”²⁹¹.

Num cenário traçado nos termos negativos acima elencados, o ministro das finanças justifica as suas opções e faz a apologia da política do Estado Novo, “É certo que não temos orgulho na riqueza mas na modéstia da nossa vida nacional, e que, se todos os portugueses por este modo a puderem alcançar, por ela trocaremos o resto”. A probidade esfria o elogio dos resultados orçamentais alcançados, além do mais a “realização do corporativismo nos vai permitindo aliviar ou não sobrecarregar o Estado de funções que não pode desempenhar bem, ou que só desempenharia com elevado custo, e ao mesmo tempo nos liberta do erro crasso de que é fatal cair no estatismo para fugir à anarquia do puro liberalismo económico”. Porque, e, como princípio, a política económica do Estado Novo procura “nem obrigar a sacrifícios além dos necessários, nem absorver os rendimentos privados pelas despesas públicas, nem confiscar a riqueza pelo imposto, nem nivelar as fortunas pelo confisco, nem anular as capitalizações privadas pelo empréstimo, nem concorrer com as empresas pelas taxas, nem fazer a política da vida cara na mira de conseguir mais intenso

²⁹⁰ Cf. Decreto n.º 27423, de 30 de dezembro de 1936, parágrafo 2, pp. 6.

²⁹¹ *Ibid.*, pp. 6-7.

movimento da riqueza, nem estiolar na origem a formação de economias, oprimindo, dissolvendo ou contrariando a economia doméstica”²⁹².

A administração das finanças públicas reflete um equilíbrio frágil das opções do Estado Novo, muito condicionadas pela realidade financeira internacional. No cenário internacional, confuso e atribulado, apresentam-se as soluções simples, terrenas, objetivas, através de uma ampla e esclarecedora publicitação.

Nas despesas extraordinárias, a distribuição deste orçamento beneficia outros setores do Estado, mas é ao Ministério da Guerra que cabe o valor mais expressivo, quase 41% do total, apenas ultrapassado pelo Ministério das Obras Públicas e Comunicações com 51%. Ao Ministério da Marinha cabe 4,6% do total das despesas extraordinárias²⁹³. Os fartos valores dedicados ao Ministério da Guerra são paradoxais face à avaliação que se faz do ministério, a “defeituosa constituição dos quadros, proveniente da política seguida após a Grande Guerra, a desordem legislativa em matéria de reformas, a escassez e mau estado do material em serviço de instrução, a dispersão de serviços que poderiam economicamente concentrar-se, a organização e funcionamento dos serviços fabris dentro de normas de industrialização que afinal se não têm cumprido, os abusos cristalizados pelo tempo que até parecem a pura expressão do razoável e do justo”. Apesar da conclusão esclarecer que a “reforma orçamental profunda só é possível com a profunda reorganização do exército”²⁹⁴, continuam a ser canalizados enormes recursos para este domínio da defesa.

²⁹² *Ibid.*, pp. 7.

²⁹³ O total das despesas extraordinárias é de 490 mil e 300 contos, cabendo ao Ministério da Guerra 200 mil contos, ao Ministério da Marinha 22, 5 mil contos, ao Ministério das Obras Públicas e Comunicações o valor de 249 mil 630 contos. O remanescente é distribuído pelos restantes ministérios. Cf. Decreto n.º 27423, de 30 de dezembro de 1936, pp. 11.

²⁹⁴ Cf. Decreto n.º 27423, de 30 de dezembro de 1936, parágrafo 8, pp. 13.

Todavia, o rigor do ministro das finanças revela-se impotente na discriminação das despesas extraordinárias no Ministério do Exército²⁹⁵, não sendo estas identificadas objetivamente. As verbas destinadas ao Ministério da Marinha estão bem identificadas com as prestações em dívida para a aquisição dos hidroaviões, a construção do plano inclinado do Arsenal do Alfeite, a construção do JOÃO DE LISBOA, o início da construção de um navio hidrográfico e de vedetas para fiscalização da pesca, e as despesas com as grandes reparações do AFONSO DE ALBUQUERQUE e do DÃO.

As propostas para os orçamentos dos anos seguintes 1938²⁹⁶ e 1939²⁹⁷ são um exemplo da regularidade da política financeira do Estado Novo no período que antecede a II Guerra Mundial. Na proposta para 1938, a disciplina orçamental impressa pelo ministro das finanças permanece a referência das contas dos primeiros anos do Estado Novo, “o país já se habituou a considerar como base do seu ressurgimento, e obedece aos mesmos princípios de administração inflexivelmente seguidos desde 1928 e que têm resistido a alterações da conjuntura económica, a perturbações e incertezas da política internacional, a crise e a dificuldade da economia interna, à ação, aliás cada vez mais atenuada, de maus hábitos administrativos e de conceitos viciosos da função do Estado e das formas de criação de riqueza”²⁹⁸.

Nos ministérios militares, os aumentos no orçamento no Ministério da Guerra refletem as reformas de quadros de pessoal e de vencimentos aprovados, enquanto no Ministério da Marinha se devem a “verbas necessárias ao pagamento de despesas atrasadas com praças deportadas”, por rendas em

²⁹⁵ No anexo relativo ao Ministério do Exército, Desenvolvimento do orçamento da despesa para o ano económico de 1937 (81 páginas), no Capítulo 24.º, artigo 579.º, são descritas em termos lacónicos: “Despesas em execução da lei de reconstituição económica, n.º 1914, de 24 de Maio de 1935, e em harmonia com a lei n.º 1943, de 17 de Dezembro de 1936: Rearmamento do exército em ordem a assegurar a integral eficiência da instrução militar, incluindo as indispensáveis instalações, bem como despesas com missões de estudo ou de fiscalização inerentes ao mesmo rearmamento”.

²⁹⁶ Cf. Decreto n.º 28409, de 31 de dezembro de 1937.

²⁹⁷ Cf. Decreto n.º 29320, de 30 de dezembro de 1938.

²⁹⁸ *Ibid.*, parágrafo 1, pp. 5.

atraso pelo “aluguer de terrenos onde está instalada a Direção de Aeronáutica Naval”, e pelo “valor dos serviços e fornecimentos que as estações requisitem ao Arsenal”²⁹⁹. No orçamento dos Negócios Estrangeiros, o orçamento prevê verbas destinadas “aos observadores britânicos e à fiscalização marítima”, em virtude da cota atribuída a Portugal pelo Comité de Não-Intervenção na Guerra de Espanha, e para a requalificação e aquisição de prédios para as legações de Londres e Paris³⁰⁰. Relativamente ao orçamento das despesas extraordinárias, o Ministério da Guerra recolhe cerca 42% do total, o Ministério da Marinha 4%, e as Obras Públicas 52%³⁰¹.

Na proposta de 1939 continuam as políticas de prudência e de equilíbrio dos anos anteriores em tempos em que Portugal já não dispõe de “minas do Brasil nem do comércio da Índia”. Relativamente aos parâmetros que o nosso estudo tem vindo a acompanhar, as despesas extraordinárias são particularmente generosas para o Exército que recolhe 50%, a Marinha 4,4% e as Obras Públicas 38%³⁰².

A publicação do orçamento para 1940 “o primeiro depois de termos guerra na Europa e já duramente atingido por ela”³⁰³, já não é considerado no estudo.

A obtenção de recursos está devidamente reconhecida nos orçamentos através do aumento dos impostos. As reformas tributárias de 1929 continuam a

²⁹⁹ *Ibid.*, parágrafo 7, pp.12-13.

³⁰⁰ *Ibid.*, parágrafo 7, pp. 13

³⁰¹ As despesas extraordinárias atingem o montante de 481.020 mil escudos, distribuídos pelos ministérios do seguinte modo: Interior, 720 mil escudos; Exército 200.000 escudos; Marinha 20.000 mil escudos; Obras Públicas e Comunicações, 247.900 mil escudos; Colónias, 3.400 mil escudos; Comércio e Indústria, 1.500 mil escudos e Agricultura, 7.500 mil escudos. Cf. Decreto n.º 28409, de 31 de dezembro de 1937, quadro comparativo, pp.11.

³⁰² As despesas extraordinárias atingem o montante de 793.462,5 mil escudos, distribuídos pelos ministérios do seguinte modo: Finanças, 27.000 mil escudos; Exército 400.000 escudos; Marinha 35.000 mil escudos; Negócios Estrangeiros 3.000 mil escudos; Obras Públicas e Comunicações, 304.062 mil escudos; Colónias, 2.100 mil escudos; Comércio e Indústria, 7.900 mil escudos e Agricultura, 14.400 mil escudos. Cf. Decreto n.º 29320, de 30 de dezembro de 1938, quadro comparativo, pp.10.

³⁰³ Decreto n.º 30251, de 30 de dezembro de 1939.

servir de referência aos montantes recolhidos através dos impostos³⁰⁴. Nas opções de recolha dos impostos do Estado Novo, que prosseguem as opções anteriores dos governos da Ditadura Militar, há um denominador que prevalece, Oliveira Salazar, primeiro como ministro das finanças, depois como presidente do ministério acumulando as finanças.

A influência de Salazar, crescente, encontra na Ditadura Militar o ambiente propício para gradualmente se tornar uma das peças estruturais da política portuguesa. A dependência portuguesa do ditador destaca o processo de decisão no domínio da política interna, uma vez que os condicionalismos externos influenciam o processo a todo o tempo. Importa reconhecer que o período cronológico onde o Estado Novo singra o seu percurso está eivado de fatores internacionais essenciais, como a questão económica e a questão armamentista. Estas condições são relevantes para os decisores portugueses, no âmbito da temática orçamental e financeira, matéria recorrente nos preâmbulos dos decretos dos orçamentos de despesa durante os primeiros anos do Estado Novo.

Os governos da Ditadura Militar demonstraram que pouco mais tinham a oferecer que o prolongamento da instabilidade governativa herdada da Primeira República, e onde faltava em discussão parlamentar sobrava nas inúmeras revoltas lideradas por militares descontentes, afastados dos bastidores do poder pela nova ordem. Contrariando esta instabilidade política, a chegada de Oliveira Salazar ao governo marca o início de uma política financeira rigorosa, na contenção da despesa, no aumento da receita pelo aumento de impostos e, sobretudo, por um controlo implacável das contas públicas. A eficiência orçamental e o aumento das receitas dos impostos mostraram ser solução bastante para mudar a maré das contas públicas portuguesas no período entre guerras.

³⁰⁴ Cf. Nuno Valério, *As finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*, Lisboa, Edições Cosmos, 1994, pp. 177-196.

Tal como Mastanduno ilustra³⁰⁵, estados fracos estão mais constrangidos na sua capacidade em obter objetivos através de iniciativas internacionais, pelo que concentram a sua atenção na mobilização e extração internas. De facto, ao governo de ditadura apenas restava prosseguir iniciativas de carácter interno e, uma vez obtidos os recursos para alterar o poder material, distribuir esses recursos pelos dois pilares militares. A Marinha é o primeiro ramo militar a beneficiar da existência desses recursos, utilizado para a edificação da esquadra de navios de guerra. A partir de meados da década de trinta o Exército passa a concentrar o esforço maioritário da distribuição orçamental, verificando-se uma clara deriva das preferências do órgão executivo.

³⁰⁵ Cf. Mastanduno, *Op. Cit.* pp. 468.

2.6. A dimensão naval e a dimensão económica na política internacional

No cenário internacional, em 1927, assiste-se a novas tentativas de acordo entre as potências navais. Os Estados Unidos tomam a iniciativa e convidam a Grã-Bretanha, a França, a Itália e o Japão para uma conferência sobre limitação de armamentos navais a realizar em Genebra, em junho daquele ano. Os principais objetivos para os Estados Unidos podem ser resumidos em duas palavras: segurança e economia³⁰⁶.

A iniciativa decorre do período previsto pelo Tratado de Washington para uma eventual revisão do texto do Tratado. Neste cenário, através dos seus embaixadores, o presidente norte-americano, em 11 de fevereiro de 1927, faz chegar aos governos da Grã-Bretanha, Japão, França e Itália, um memorando sugerindo a conveniência de um acordo para a limitação da tonelagem em classes de navios não abrangidos pelo Tratado de Washington³⁰⁷, na mesma proporção 5:5:3, respetivamente para os EUA, Império Britânico e Japão, ficando para decisão posterior a discussão sobre a tonelagem para a França e a Itália³⁰⁸.

A França e a Itália recusam o convite, reclamando da necessidade de se obter uma limitação em termos universais e da impossibilidade de aceitação de compromissos especiais. Apesar da ausência daquelas duas potências a conferência acabou por se realizar, desenvolvendo-se, por um lado, perante o Japão que defendia a manutenção do status quo vigente desde a Conferência de Washington de 1922 e, por outro lado, opondo as diferentes perspetivas de

³⁰⁶ Cf. Pereira da Silva, “A conferência de Genebra de Junho de 1927”, ACMN, Tomo LVIII, 1927, pp. 287.

³⁰⁷ Contrariando a tese da Comissão preparatória de Genebra, da interdependência dos armamentos terrestres, navais e aéreos.

³⁰⁸ Ofício n.º 82-A Proc. 9, de 24 de Julho de 1930, sobre a Conferência Naval de Londres 1930, Embaixada de Portugal em Londres enviado para o MNE, em Lisboa, AHD, 3.º Piso, M126, A22, Pr. N. NIO(1930/IO/I).

comparação do poder naval das duas potências anglo-saxónicas³⁰⁹: as categorias de navios e os calibres das peças, por parte dos britânicos; e a base das tonelagens globais, por parte dos norte-americanos, situação esta que iria colocar em crise as relações de tradicional cumplicidade entre ambas.

A delegação norte-americana pugnou pela limitação por classes de navios, sendo que cada país, dentro do limite adotado, teria o direito de construir o número de navios, com dez mil toneladas, que melhor correspondesse às suas necessidades navais e sem restrições, além daquelas impostas pelo Tratado de Washington para o calibre da artilharia. Ao invés, a delegação britânica defendia, como sendo indispensável para as suas necessidades especiais, a limitação a quinze no número de cruzadores de dez mil toneladas com calibre não superior a oito polegadas, e a cinquenta e cinco o número de cruzadores não excedendo seis mil toneladas, com calibre de seis polegadas³¹⁰.

Os americanos prosseguem um modelo tomando como referência a Marinha Imperial Britânica. Contudo, e apesar das enormes margens continentais do Atlântico e do Pacífico, os norte-americanos detinham sob sua administração apenas o Arquipélago das Filipinas no sudoeste asiático, ao passo que o Império Britânico tinha súbditos nos quatro cantos do mundo e a grandes distâncias da capital imperial, a quem deviam proteção e apoio em caso de conflito ou de necessidade.

O resultado da conferência foi um fracasso e a consequência foi o prenúncio do início da corrida ao armamento naval. O desacordo entre os EUA e a Inglaterra, insanável na altura da Conferência de Genebra, ganhou outra

³⁰⁹ O ponto de discussão debatida pelos ingleses suportava-se na ideia de que as armadas de batalha são avaliadas pelo poder da artilharia e velocidade dos seus componentes, isto é, pelo valor militar das unidades e não pelo somatório da tonelagem global. Cf. Pereira da Silva, "A conferência de Genebra de Junho de 1927", ACMN, Tomo LVIII, 1927, pp. 290.

³¹⁰ Embaixada de Portugal em Londres, Ofício n.º 82-A Proc. 9, de 24 de Julho de 1930, enviado para MNE, em Lisboa, sobre a Conferência Naval de Londres 1930, AHD, 3.º Piso, M126, A22, Pr. N. NIO(1930/IO/I).

expressão com um acordo em que britânicos e gauleses defendiam que os cruzadores menores, destinados sobretudo a ações defensivas, e os submarinos, destinados à defesa de costa, não deviam ser objeto de qualquer limitação. Assim, ainda no ano de 1928, o Império Britânico e a França estabeleceram um acordo naval que ordenava as construções navais em quatro classes³¹¹. Com efeito, no seguimento da sessão da Comissão Preparatória (Conferência de Desarmamento), em março de 1927, e paralelamente às discussões oficiais, ocorreram conversações particulares, tendo numa delas um delegado francês sugerido ao seu congénere inglês a adoção, como base para a limitação, da seguinte classificação: (1) navios de linha; (2) navios porta-aviões; (3) navios de superfície, até dez mil toneladas; (4) submarinos. Posteriormente, os governos britânico e francês acabaram por concordar com a adoção daquela classificação³¹².

Os EUA recusaram aceitar o acordo franco-britânico, pois a classificação não resolvia a divergência anterior com os ingleses. O governo japonês, por sua vez, de início aceitou o acordo, deixando para ulterior exame a apreciação para avaliar se o acordo satisfazia a todas as potências. Por fim, a Itália não aceitou nem recusou, formulando reservas quanto às limitações e declarando estar disposta a aceitar quaisquer limites, mesmo os mais baixos, desde que não fossem excedidos por nenhuma outra potência continental europeia³¹³.

Apesar de todas as contrariedades, no final da década de 20 surgem novas esperanças para a paz. Em 27 de agosto de 1928 é assinado o Pacto de

³¹¹ As quatro classes são as seguintes: (1) navios capitais, com mais de 10 mil toneladas ou com peças de calibre superior a 203 mm; (2) porta-aviões de mais de 10 mil toneladas; (3) navios de superfície de 10 mil toneladas, ou menos, com peças de calibre entre 150 mm e 203 mm; (4) submarinos de alto-mar com mais de 600 toneladas.

³¹² O acordo iria ainda introduzir algumas alterações, indicando a artilharia até 8 polegadas para os navios de superfície e, relativamente aos submarinos, indicar a tonelagem superior a 600 toneladas.

³¹³ Embaixada de Portugal em Londres, Ofício n.º 82-A Proc. 9, de 24 de Julho de 1930, enviado para MNE, em Lisboa, sobre a Conferência Naval de Londres 1930, AHD, 3.º Piso, M126, A22, Pr. N. NIO(1930/IO/I).

Briand-Kellog³¹⁴ que prevê a renúncia à guerra como instrumento de política nacional. Tratava-se, inicialmente, de um pacto de natureza bilateral resultante de conversações entre os EUA e a França, mas posteriormente acabou por estender-se a um conjunto de quinze nações³¹⁵.

O representante da Legação Portuguesa em França, em ofício datado de 3 de julho de 1928³¹⁶, ajuda-nos a compreender o enquadramento da proposta, explicando que, em abril de 1927, na comemoração do décimo aniversário da entrada em guerra dos EUA, Briand afirmou que a França estaria disposta a subscrever publicamente com os EUA um acordo no qual as duas nações se comprometiam mutuamente a pôr “a guerra fora da lei”, segundo a expressão americana.

A renúncia à guerra como instrumento de política nacional é uma conceção já familiar aos signatários do Pacto da Sociedade das Nações e presente nos Tratados de Locarno³¹⁷. Esta iniciativa tinha por base suplantar o

³¹⁴ O Pacto é assinado pela Alemanha, Estados Unidos, Bélgica, França, Império Britânico, Itália, Japão, Polónia e Checoslováquia. Portugal, juntamente com outros países, também adere ao Pacto. Transcreve-se o Artigo I, “As Altas Partes contratantes declaram solenemente, em nome dos respetivos povos, que condenam o recurso à guerra para a solução das controvérsias internacionais, e a ela renunciam como instrumento de política nacional nas suas mútuas relações”. Da parte de Portugal é nomeado o Ministro de Portugal em Washington, José Francisco da Horta Machado da Franca (Visconde d’Alte) para notificar o Governo dos Estados Unidos da América da adesão do Governo da República Portuguesa ao Tratado assinado em Paris, em 27 de agosto de 1928. O nome do pacto deve-se à iniciativa do ministro dos negócios estrangeiros francês Aristide Briand e do secretário de estado americano Frank Kellog.

³¹⁵ Sobre esta questão esclarece Pereira da Silva em artigo publicado em 1928, “A princípio pensava-se em circunscrever apenas às cinco potências principais: Inglaterra, Estados Unidos, França, Itália e Japão, as negociações do pacto, mas o âmbito foi alargado em consequência da Inglaterra declarar que, segundo os termos da sua constituição política atual, não podia tomar compromissos políticos internacionais, em nome dos povos e domínios que constituem o Império Britânico”. Cf. Pereira da Silva, “Crónica Naval – Crónica Geral de Marinha”, ACMN, Tomo SET/OUT, 1928, pp. 74. Sobre o Pacto Briand-Kellog ver ainda breve texto em Jean-Baptiste Duroselle, *História das Relações Internacionais de 1919 a 1945 (tomo 1)*, Edições Texto & Grafia, Lisboa, 2001, pp. 92-94.

³¹⁶ Cf. Ofício da Legação da república Portuguesa em França, de 07 de julho de 1928, dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, AHD, 3.º Piso, M128, (N.º Processo rasurado e ilegível).

³¹⁷ O Tratado de Locarno foi assinado em 16 de outubro de 1925 por representantes dos governos dos seguintes países: Alemanha, Bélgica, Inglaterra, França, Itália, Polónia e Checoslováquia. Ver texto do tratado no Apêndice II da obra de Gaynor Johnson (ed.) *Locarno Revisited, European Diplomacy 1920-1929*, Taylor & Francis e-Library, 2005.

afastamento forçado dos EUA do palco que a Sociedade das Nações representava nos esforços pela paz. A resposta americana demoraria até dezembro de 1927, parecendo que os norte-americanos hesitavam, nas palavras do ministro português, “entre duas orientações difíceis de reconciliar: o grande desenvolvimento que preparava às suas construções navais e as afirmações dos seus intuítos pacíficos”³¹⁸. A resposta afirmativa chegaria a 28 de dezembro daquele ano, através de Kellog, defendendo um acordo de caráter mais amplo, que envolvia, em primeiro lugar, as maiores potências.

A abrangência de um tratado de renúncia à guerra representava, na perspectiva gaulesa, uma ameaça ao que tinha já sido atingido relativamente à Alemanha, mas introduzia um fator de estabilidade incomensurável, a presença militante dos EUA. A perspectiva contemporânea de Pereira da Silva esclarece sobre a importância deste pacto, quando afirma:

“Fundamentalmente, o pacto de Kellog visa os armamentos navais, que são os que mais inquietam atualmente as grandes potências, não só porque a luta disputante dos armamentos navais não tem sido travada até hoje, apesar dos termos da conferência de Washington e da última tentativa de Genebra, como também porque dado o carácter expansivo da vida moderna das grandes nações do mundo, o poder marítimo e expansão colonial, representam os mais fortes índices da grande política do mundo.”³¹⁹

Para Pereira da Silva, prosseguindo a sua reflexão, o tratado contra a guerra, envolvia igualmente outros significados:

“O pacto Kellog é, na sua essência, um problema político de momento das grandes potências marítimas; pretende ser um pacto multilateral, de renúncia à guerra, como instrumento de política nacional. O valor deste pacto é meramente sentimental, desde que

³¹⁸ Cf. Ofício da Legação da república Portuguesa em França, de 07 de julho de 1928, dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, AHD, 3.º Piso, M128, (N.º Processo rasurado e ilegível).

³¹⁹ Cf. Pereira da Silva, “Crónica Naval – Crónica Geral de Marinha”, ACMN, Tomo SET/OUT, 1928, pp. 74.

as principais nações que o negociaram fizeram sentir as suas reservas, a ponto de lhes permitir lançarem-se na guerra quando desejarem.

Dado o ascendente que os Estados Unidos tiveram na gestação do pacto Kellog, somos levados a concluir que o célebre pacto tem ainda outro significado: o deslocamento do centro de gravidade da política do mundo, de Genebra para Washington.”³²⁰

O Pacto Kellog é ainda objeto de análise posterior por parte dos responsáveis da política externa portuguesa, sobretudo pelas propostas de emenda ao Pacto da Sociedade das Nações. O alargamento das atribuições do Conselho da Sociedade das Nações é a “mais importante e mais grave das projetadas alterações”³²¹. Importa salientar o reconhecimento de que aquele Conselho tinha como atribuição propor as medidas convenientes para assegurar o cumprimento das suas recomendações, presumindo uma alteração ao disposto no Pacto da Sociedade das Nações. Neste contexto, a Direção Geral dos Negócios Políticos do Ministério dos Negócios Estrangeiros considerava preferível a proposta inglesa, por permitir às partes em conflito proceder da forma que melhor defendesse os seus interesses, com a exceção do recurso à guerra, libertando as partes em contenda de imposições constantes nos relatórios do Conselho da Sociedade das Nações. De resto, Teixeira de Sampayo acabaria por enfatizar que “a orientação seguida por Portugal para a solução pacífica dos conflitos internacionais tem sido nitidamente favorável à arbitragem, mas não temos adotado nem mostrado igual confiança no Conselho da S.d.N. cujo carácter político não podemos nem devemos esquecer”. Por fim, o parecer daquela Direção Geral vai no sentido de que teria que “ser maduramente pensada a adesão de Portugal a qualquer cláusula que nos obrigue a

³²⁰ *Id.*, pp. 74.

³²¹ Recorremos ao Aparentamento/Parecer assinado por Luís Teixeira de Sampayo, de 12 de agosto de 1930. À data, Luís Teixeira de Sampayo era o responsável pela Direção-Geral dos Negócios Políticos. Cf. AHP, 3º Piso, M126, Processo 44 e 46.

conformar-nos com decisões do Conselho ou a sujeitar-nos às medidas por ele propostas”. Para concluir que as considerações “são reforçadas pela conveniência política de seguirmos nesta matéria as doutrinas que forem defendidas pela Inglaterra”.³²²

A posição externa portuguesa procura reposicionar-se cautelosamente à margem dos organismos internacionais com competências para impor as suas disposições em caso de conflito entre os estados. Uma questão permanece imutável, a sujeição à vontade britânica.

No final da década de 20, o Mundo continua a assistir às iniciativas das organizações internacionais na promoção da aproximação pacífica entre as Nações. Os problemas que então assolavam a Europa eram de natureza económica mas, sobretudo, de outra natureza de origem bastante mais complexa, a desconfiança mútua que alastrava entre as potências. A Alemanha não se libertara do estigma de nação agressora e invasora que carregava desde 1914, a Grã-Bretanha abdicara, aos poucos, do seu posicionamento hegemónico global, os Estados Unidos encontravam-se num processo de alavancagem económica e militar conquistando a sua predominância no mundo³²³, a França, a Itália e as restantes potências gastavam as reservas financeiras em jogos de influência continental que, em breve, seriam desbaratados com a Grande Depressão e com a corrida armamentista, e culminaria no final dos anos trinta em mais um conflito à escala global.

Os anos de 1929 a 1933 representam um período charneira, separando a década da reconstrução da década da desintegração³²⁴. O mesmo período, em

³²² *Id.*

³²³ A posição de predominância global dos Estados Unidos remonta ao final do século XIX e está correlacionada com a edificação de duas esquadras de navios de guerra, uma para o Pacífico e uma para o Atlântico, num total de 20 navios de batalha, 60 cruzadores e 20 navios costeiros (*monitors*, na designação inglesa, para identificar navios de dimensões reduzidas para operação em águas pouco profundas). Ver mais no capítulo “The New Diplomacy, 1889-1908, The Emergence of a Great Power”, pp. 128-180, na obra de Zakaria, já citada.

³²⁴ Assim designado por Steiner. Cf. Steiner, *Op. Cit.*, 2005, pp. 635.

Portugal, coincide com a consolidação dos novos protagonistas na liderança política acompanhando, ainda, a transição para os nacionalismos europeus.

No palco internacional todo o período é marcado por intensa atividade diplomática nos campos económico e político. A Sociedade das Nações continua a marcar o ritmo das iniciativas entre os Estados, protagonizando a realização de vários eventos essenciais. No campo económico, e na continuação da Conferência de Génova de 1922, a Conferência de Genebra, em 1927, e a Conferência de Londres em 1933, continuam a esgotar as possibilidades de acordo entre as Nações.

No domínio económico, em maio de 1927, a Conferência Económica de Genebra reuniu 194 delegados e 157 especialistas de 46 países membros da Sociedade das Nações e outros 50 países não-membros, incluindo os Estados Unidos, a União Soviética e a Turquia³²⁵. No calor da discussão tomou preponderância a ideia de que os desequilíbrios das finanças públicas nacionais e as desvalorizações cambiais teriam chegado ao fim³²⁶.

³²⁵ Cf. W. Louis Pauly, "The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund", *Essays in International Finance*, Nº. 201, December 1996. Consultado no sítio <http://munkschool.utoronto.ca/pauly/>, pp. 18.

³²⁶ Cf. Steiner, *Op. Cit.* 2005, pp. 371. Sobre a relação entre os países, no domínio económico, o *Diário de Lisboa* publicou a transcrição de uma crónica escrita por Francesco Nitti, antigo presidente do conselho de ministros de Itália. Nesta crónica, Nitti escreveu, "Na Europa não se viu jamais um cego protecionismo como nos tempos de agora. Por toda a parte se levantam barreiras aduaneiras e surgem os direitos protecionistas, tão exageradamente que parecem destinados adrede para limitar o intercâmbio e a produção." Consideramos que Nitti desejava, sobretudo, realçar que "A União Norte-Americana é atualmente o país credor, Inglaterra, França e Itália têm que pagar não somente as dívidas de guerra, como também as enormes somas que as indústrias e o comércio contraíram depois da guerra." Nitti questiona: "Qual a forma de pagar?". E apresenta uma possibilidade de resposta, "Produzir e, por conseguinte, de vender uma maior quantidade de mercadorias. Os Estados Unidos oferecem o mais exagerado exemplo de protecionismo. Preferem fazer empréstimos. E isso não faz mais que retardar a solução e piorá-la ainda mais. A Europa tem que pagar as dívidas de ontem, de hoje e de amanhã". O antigo presidente do conselho de ministros de Itália prossegue identificando as dificuldades que se deparam a todos os países europeus, "Esta pobre Europa, dividida em 35 Estados, que se combatem ferozmente um contra o outro, oferece um espetáculo assaz mísero em confronto com os Estados Unidos da América, que, com um território mais ou menos igual, tem uma mesma lei e um mesmo mercado." Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 10 de agosto de 1927, pp.7.

Infelizmente, a realidade revelava um panorama muito pouco otimista, evidenciando a redução clara do comércio internacional, a diminuição de preços, sobretudo dos produtos agrícolas, e o desemprego crescente. Para além disso, a Conferência de Genebra veio demonstrar, em particular, que a economia americana bastava-se com os recursos e a estrutura doméstica próprios, ao contrário das economias europeias, e em especial a britânica, que dependiam fortemente de condicionalismos exógenos, como o investimento estrangeiro e o comércio externo. Nesta realidade, o sucesso dos esforços da Sociedade das Nações dependia da vontade e da energia das nações mais poderosas.

A imprensa escrita portuguesa dá conta da realização da Conferência Económica Internacional, enfatizando que dada a natureza dos delegados da conferência, cuja “maioria é constituída por industriais, financeiros, economistas, cooperativistas, lavradores, operários graduados pela inteligência e pelo estudo”, e a ausência de políticos, “a declamação não encontra em Genebra terreno propício”³²⁷. A posição portuguesa, conforme declaração de Cunha Leal que integrava a delegação, esforçava-se por continuar a responsabilizar a guerra pela situação financeira e económica do país utilizando os seguintes termos: “Sem a guerra, inevitável para nós, Portugal estaria em relativa desafogada situação financeira e económica”, ao mesmo tempo louvava os sucessos pelos saldos positivos nas contas públicas de 1912-1913 e 1913-1914, e a diminuição do défice, “que desceu de 19 milhões de libras, 1918-1919, para 1.472.393 (1924-1925)”. O editorial do *Diário de Lisboa* da mesma data releva, ainda, que o problema português estava “no equilíbrio orçamental ou no recurso ao empréstimo, prudentemente estabelecido”. Cunha Leal indica como soluções “intensificar a produção, estabilizar a moeda, o que já se iniciou, constituir reserva suficiente de ouro, o que nos permitirá resolver problemas internos mais instantes”. Contudo, na opinião deste político português, se alguns dos

³²⁷ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 07 de maio de 1927, pp. 1.

problemas portugueses podiam ser resolvidos por eles próprios, outros não dispensariam a realização de acordos internacionais³²⁸.

O mês de outubro de 1929, célebre pelo *crash* bolsista em Nova Iorque, haveria de recordar a fragilidade do cenário económico e financeiro das sociedades capitalistas ocidentais. O vendaval financeiro que se abateu na Europa e no Mundo no virar da década também teve efeitos em Portugal. A “Grande Depressão não deixou de afetar o sistema bancário português, provocando a liquidação de alguns bancos importantes [...]. Todavia, não se gerou uma corrida generalizada ao levantamento dos depósitos bancários e os problemas não afetaram gravemente nenhum dos cinco maiores bancos”³²⁹. Ainda em termos financeiros, e segundo Rosas, Portugal atuou preventivamente face ao impacto da crise mundial, “a moeda está estabilizada”, “o serviço da dívida de guerra não constitui uma pressão grave”³³⁰, permitindo um conjunto de iniciativas de sustentabilidade económica e financeira. Apesar de tudo, e como nos dá conta Cardoso, “os efeitos da Grande Depressão em Portugal – apesar de brandos, quando comparados com o que se verificou noutros países – deixaram marcas vincadas num tecido económico e social muito vulnerável e com uma capacidade de criação e distribuição de riqueza muito abaixo das economias capitalistas que mais sofreram, mas que melhores condições tinham para recuperar”³³¹.

Mais tarde, em 1933 – como resultado de várias solicitações apresentadas pela Bélgica, França, Alemanha, Itália, Japão e Reino Unido – a Comissão Económica e Financeira da Sociedade das Nações planeou uma segunda conferência, a realizar em Londres. Os delegados à conferência

³²⁸ *Ibid.*, pp. 1.

³²⁹ Cf. Nuno Valério (Coord.) et al., *Os Impostos no Parlamento Português, Sistemas Fiscais e Doutrinas Fiscais nos Séculos XIX e XX*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2006, pp. 244.

³³⁰ Cf. Rosas, *Op. Cit.*, pp. 93-99.

³³¹ Cf. José Luís Cardoso, *Ecos da Grande Depressão em Portugal: Relatos, diagnósticos e soluções, Análise Social*, 203, XLVII (2.ª), 2012, ISSN Online 2182-2999, pp. 396.

assumem dois objetivos, a estabilização das moedas nacionais e a subida dos preços a uma taxa constante e razoável³³². Fora dos esforços empreendidos pela Sociedade das Nações ficaram os Planos Dawes e Young, ao abrigo dos quais foram canalizados importantes fluxos financeiros para a Alemanha a partir dos Estados Unidos. Todavia, e ainda no seguimento das consequências do *crash* da Bolsa de Nova Iorque, voltaria à superfície, de novo, a questão das reparações de guerra alemãs e o pagamento das dívidas de guerra que permaneciam entre os aliados³³³.

Importa completar que antes da Conferência de Londres teve lugar em Lausanne, entre 16 de junho e 9 de julho de 1932, uma pré-conferência feita com base na moratória de Hoover³³⁴ sobre o pagamento das dívidas de guerra. No entanto, a suspensão dos pagamentos das dívidas, consentida pelo Presidente Hoover em junho de 1931 teve poucos efeitos na saúde económica europeia. A Conferência de Londres acabou por ser um completo fracasso, dado que nenhum estado estava preparado para voluntariamente fornecer quaisquer recursos próprios e ceder capacidades económicas e financeiras em benefício de estados terceiros. O resultado da conferência foi o aumento do desemprego mundial e da insegurança coletiva.

³³² Os discursos iniciais das delegações repetiam as preocupações de cada um dos protagonistas da Conferência. Os ingleses relevaram o problema das dívidas da Grande Guerra, os franceses sobre a necessidade da estabilização cambial, os americanos referiram a importância das restrições comerciais e os alemães defenderam a vontade de restabelecer a importância da cooperação pacífica e do entendimento entre as nações. Cf. Patricia Clavin, *The Failure of Economic Diplomacy, Britain, France and the United States, 1931-36*, Palgrave Macmillan, Londres, 1996, pp. 118. Ler na mesma obra o capítulo intitulado “The World Economic Conference Convenes”, pp. 117-142.

³³³ Cf. Pauly, *Op. Cit.* pp. 21.

³³⁴ A moratória de Hoover propunha o adiamento, por um ano, de todas as dívidas intergovernamentais, e das dívidas por reparações e assistência. O texto da declaração do presidente Hoover pode ser lida na publicação *Public Papers of the Presidents of the United States, Herbert Hoover, Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, January 1 to December 31, 1931*, Unites States Government Printing Office, Washington, 1976, através do sítio: http://www.ecommcode.com/hoover/ebooks/pdf/FULL/B2V3_Full.pdf.

2.7. A corrida ao armamento naval

No início dos anos trinta assiste-se, um pouco por todo o mundo, ao crescimento do nacionalismo e dos regimes totalitários. Na América do Sul, o Paraguai e a Bolívia disputam a região do Chaco, na Alemanha o nacional-socialismo conquista lugares no Reichstag e o chanceler Brüning recorre ao Artigo 48.º da Constituição de Weimar para governar. No extremo oriente, o Japão inicia uma política expansionista na Ásia, estabelecendo um estado fantoche na Manchúria³³⁵.

No intuito de prevenir uma escalada armamentista as grandes potências preparam uma nova conferência para Londres, em 1930.

Os líderes dos países desdobram-se em preparativos prévios para melhor defenderem as suas políticas. Um destes exemplos é o encontro entre o primeiro-ministro inglês McDonald e o presidente norte-americano Hoover, na viagem do primeiro aos EUA, em finais de 1929. As marinhas anglo-saxónicas prosseguiam propósitos diferentes pelo que o estabelecimento da paridade em todos os tipos de navios levaria a uma inferioridade permanente da Royal Navy, sendo desejável a afirmação de um acordo que permitisse a construção dos navios que a cada um aprovesse. No entanto, a chegada ao poder do primeiro-ministro Ramsay MacDonald³³⁶, trabalhista e bastante crítico da política externa seguida pelo anterior governo conservador de Baldwin, leva a uma vontade determinada em chegar a um acordo com os americanos³³⁷.

³³⁵ Cf. Dick Richardson e Glyn Stone (Editores), *Decisions and Diplomacy, Essays in Twentieth-Century International History*, Routledge, London, 1995, pp. 63-64.

³³⁶ O governo trabalhista minoritário não resistiria à crise financeira de 1929 e caiu em agosto de 1931. O governo que se seguiria, de coligação e também liderado por MacDonald, integrou ministros conservadores, trabalhistas e liberais. Sobre a ação deste governo e a questão do desarmamento ver Carolyn J. Kitching, *Britain and the Problem of International Disarmament 1919-1934*, Routledge, London, 1999, pp. 136-174.

³³⁷ Cf. Christopher M. Bell et al. (Editores), *Naval Mutinies of the Twentieth Century, An International Perspective*, Frank Cass London – Portland, Oregon, 2003, pp. 135.

A este propósito é importante constatar aquilo que o representante português em Washington refere em ofício enviado para a capital: “os Estados Unidos podem, sem esforço, construir duas unidades navais por cada uma que a Grã-Bretanha construa, ao passo que a situação financeira deste país mal lhe consente manter sequer a posição atual da sua esquadra”³³⁸. Apesar de tudo, as relações diplomáticas ao mais alto nível eram naturalmente amigáveis, conforme nos dá conta o mesmo representante português, “o Presidente Hoover e Mr McDonald tomaram como base negocial das suas negociações o princípio de que era inconcebível e devia, portanto, ser inteiramente eliminada da mente dos negociadores, a possibilidade de uma guerra entre as duas nações anglo-saxónicas”³³⁹. Quando o Embaixador de Portugal em Londres informou sobre a inauguração da Conferência Naval pelo monarca inglês, fez o enquadramento dos antecedentes desta conferência relembrando que, em 1927, se tinha considerado a “Guerra Inconcebível” entre os EUA e o Império Britânico, que serviria mais tarde como propaganda eleitoral do Partido Trabalhista britânico na presunção de que se resolveria o diferendo com conversações em caso de vitória nas eleições³⁴⁰.

O Tratado resultante da Conferência de Londres de 1930 trouxe duas importantes vantagens para a Inglaterra. Em primeiro lugar a redução das despesas previstas para o seu programa de construções navais, e em segundo lugar, a supressão de uma inquietante tensão nas relações com os EUA. Para isso, a Inglaterra renuncia a uma antiga política de superioridade naval, tendo que desistir dela por via da inferioridade de recursos financeiros em relação aos EUA. O Japão obteve pelo Tratado resultante da conferência uma ligeira

³³⁸ Cf. Ofício A-Nº1, de 26 de setembro de 1929, AHD, Arquivo da Embaixada Portuguesa em Washington, CX 6, Processo N.º 50.

³³⁹ Cf. Ofício A-Nº2, de 16 de outubro de 1929, AHD, Arquivo da Embaixada Portuguesa em Washington, CX 6, Processo N.º 50.

³⁴⁰ Cf. Ofício do Embaixador para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, de 24 de julho de 1930, AHD, Arquivo da Embaixada de Portugal em Washington Conferência do Desarmamento Naval, Cota 182, Processo 9, Assuntos Militares, Navais e Aeronáuticos.

melhoria na proporção da tonelagem. Aparentemente, e nos termos utilizados pelo embaixador português, é “para os EUA que a Conferência de Londres trouxe menor vantagem”³⁴¹.

A Conferência Naval de Londres não foi mais do que uma extensão e atualização do Tratado de Washington de 1922, com a inclusão de alterações às definições e com limitações objetivas e severas quanto às construções de novos navios pelas potências que participaram e assinaram, em 22 de abril, o Tratado Naval de Londres de 1930. A Conferência prosseguia a prevenção dos perigos e procurava reduzir os encargos inerentes a uma corrida armamentista no contexto da guerra naval, colocando os líderes das grandes potências navais na senda de um acordo.

Os EUA, a França, a Grã-Bretanha e os seus domínios coloniais, a Itália e o Japão, concordam em não substituir a tonelagem dos navios no período de vigência do Tratado de Londres, de 1931 a 1936, tal como previa o Tratado de Washington, a não ser em caso de perda accidental ou destruição dos meios navais, com exceção dos navios que a França e a Itália tinham planeado construir em 1927 e em 1929.

O novo Tratado impõe a impossibilidade da construção de porta-aviões com mais de dez mil toneladas, e limita o calibre das peças de artilharia. O texto impõe ainda o limite de construção de submarinos de deslocação superior a duas mil toneladas, eliminando, contudo, outros navios do âmbito do Tratado, ao mesmo tempo que obriga à redução do valor militar de alguns dos meios já existentes. É de comum acordo a inclusão de regras para substituição dos navios de guerra, num esforço claro para que não se verifique qualquer aumento efetivo do poder naval, em tonelagem, definindo os termos em que um navio seria considerado *over-age*. Uma parte do Tratado vincula apenas os EUA, a Grã-Bretanha e o Japão, deixando de fora a França e a Itália, com especial

³⁴¹ *Ibid.*, pp. 32 e ss.

incidência na categorização dos navios e submarinos das primeiras três potências referidas.

As limitações à construção naval são uma tentativa de prevenir a impossibilidade de despender grandes somas de recursos financeiros em novos e dispendiosos navios, em virtude das perdas derivadas da Grande Depressão. Este constrangimento obriga, ainda, à imperiosa necessidade de desenvolver novas tecnologias nos cascos e propulsão, procurando navios mais rápidos e melhor protegidos, sem perder a capacidade artilheira.

No período entre guerras a tentativa de obter supremacia em cenários geográficos longínquos e diferenciados acrescenta complexidade no relacionamento entre as nações. A França e a Itália no Mediterrâneo, a França e a Alemanha no Mar do Norte, o Japão, os EUA e o Império Britânico no Extremo Oriente e no Pacífico, juntando ainda a União Soviética na margem asiática deste oceano, são exemplo dos antagonismos mas também da procura de equilíbrios entre as potências.

Neste contexto, a França continua a ser a potência naval em posição mais vulnerável nos termos anteriormente focados. No Mediterrâneo Ocidental, a Espanha é uma potência emergente a ter em conta, não apenas pelo ímpeto colocado pelos seus estaleiros na construção naval, mas também pela relevância geográfica no controlo do acesso e trânsito pelo Estreito de Gibraltar, e na hegemonia que possui nesta zona mediterrânica. Nas costas atlânticas, a França tem de contar com a supremacia indiscutível do Império Britânico e da ameaça omnipresente germânica. Esta última bastante eficaz face às condicionantes, e possibilidades, permitidas pelo Tratado de Versalhes.

As potências anglo-saxónicas continuam a disputar a hegemonia dos mares. Em relação aos EUA, o potencial de construção naval parece não conhecer limites, prosseguindo um programa ambicioso de construção de cruzadores, porta-aviões e couraçados. O Império Britânico debate-se sobretudo com a evidência de ter as suas unidades dispersas pelos sete mares.

No ano de 1931, o panorama do poder naval das maiores potências marítimas apresentava-se, no essencial, da seguinte forma: os EUA detinham quinze navios de batalha, três porta-aviões, dezoito cruzadores, cento e oitenta e seis destroyers e oitenta e um submarinos; a Royal Navy distribuía a sua força por doze navios de batalha, três cruzadores de batalha, quarenta e sete cruzadores, cento e quarenta e um destroyers e cinquenta e quatro submarinos; na Austrália a Royal Navy operava quatro cruzadores, um navio de apoio às operações aéreas e seis destroyers; a França operava seis navios de batalha, um porta-aviões, dez cruzadores, oitenta e quatro destroyers e noventa e dois submarinos; a Itália operava quatro navios de batalha, quinze cruzadores, setenta e sete destroyers e vinte e oito submarinos; finalmente, o Japão operava nove navios de batalha, três porta-aviões, vinte e oito cruzadores, cento e dezassete destroyers e setenta e dois submarinos³⁴².

A Marinha Imperial Japonesa fixara, desde os anos vinte, a contingência de defesa face a uma campanha naval ofensiva americana através do Oceano Pacífico. Pelo norte, até ao Alasca e depois pelas Aleutas, ou pelo sul, utilizando as facilidades de reabastecimento das bases francesas e britânicas. As dificuldades para o arquipelágico Japão residiam na criação de uma linha de defesa composta por navios capazes de enfrentar uma esquadra mais numerosa e, em simultâneo, negar a possibilidade ao inimigo de ocupar posições ofensivas próximo das águas japonesas. Aos japoneses restava aguardar pela iniciativa norte-americana, e reagir³⁴³.

Assim, pelas limitações dos Tratados que determinavam as relações entre quantitativos do poder naval, o Japão obrigava-se a planear um confronto naval

³⁴² Cf. Andrew Field, *The Major Battle Fleet Strength of the World, 1931*, Copyright©2004, *Royal Naval Strategy in the Far East 1919-1939, Preparing for War against Japan*, Frank Cass, London – New York, 2004, Map 1. Ver também as esquadras das potências navais no ano de 1932 (Império Britânico, Estados Unidos, Japão, França, Itália e Alemanha) na Table 1 – Comparative Strengths of the Principal Naval Powers, na obra de Stephen Roskill, *Naval Policy Between the Wars, I: The Period of Anglo-American Antagonism, 1919-1929*, Seaforth Publishing, South Yorkshire, 2016, pp. 575-576.

³⁴³ O oposto daquilo que faria em dezembro de 1941, com o ataque a Pearl Harbour.

em que estaria em inferioridade numérica. O apelo às inovações tecnológicas e novas táticas de treino e combate³⁴⁴ era, deste modo, a única saída que lhe permitiria obter vantagem. Os planos de construção naval, pós-Tratado de Londres de 1930, tomaram a designação de *circle plans* (ou *maru keikaku*), resultando de um longo processo negocial entre as autoridades navais e o ministro das finanças japonês, que tivera início ainda em 1928. O primeiro destes planos, datado de 1931, possibilitava a construção de trinta e nove navios novos, com destaque para os cruzadores da classe Mogami³⁴⁵, procurando respeitar o máximo poder artilheiro permitido pelo Tratado de Londres.

Entretanto, a construção destes cruzadores japoneses resulta numa resposta quase imediata por parte das marinhas anglo-saxónicas. Os americanos projetam os cruzadores da classe Brooklin³⁴⁶, os britânicos os cruzadores da classe Southampton³⁴⁷. Deste modo, as marinhas americanas e inglesas atingem uma capacidade de projeção de poder formidável.

A Royal Navy continua a exigir uma quantidade apreciável de navios de guerra em proteção da estabilidade e segurança globais, mas as imposições dos tratados navais levam a reduções importantes no número de unidades

³⁴⁴ As manobras navais nipónicas envolviam um risco bem real. Em 24 de agosto de 1927, as manobras a grande velocidade provocaram o afundamento de um navio e danos noutros três, com vítimas mortais. O *Diário de Lisboa*, na sua edição de 25 de agosto de 1927, pp. 7, anunciava que durante manobras navais o cruzador de batalha KINDZU colidiu com o destroyer WARABI, provocando o seu afundamento, também o cruzador NAKA abalroou o destroyer ASHI. Destas colisões resultaram 57 mortos.

³⁴⁵ Foram construídos quatro cruzadores da classe Mogami, o MOGAMI (1935), o MIKUMA (1935), o SUZUYA (1937) e o KUMANO (1937). Os navios foram construídos com um deslocamento máximo de mais de 10 mil toneladas, violando claramente o Tratado de Londres. Tinha uma lotação de mais de oitocentos homens. Os navios tinham alguns erros de conceção, corrigidos ao longo do tempo, notórios quando a artilharia fazia fogo, o que causava deformações no casco.

³⁴⁶ Foram construídas sete unidades, entre 1937 e 1938: BROOKLIN, PHILADELPHIA, SAVANNAH, NASHVILLE, PHOENIX, BOISE, HONOLULU. Estes cruzadores deslocavam 12.200 toneladas (máximo) e armavam com quinze peças de seis polegadas.

³⁴⁷ Foram construídas cinco unidades, entre 1934 e 1935: NEWCASTLE, SOUTHAMPTON, SHEFFIELD, GLASGOW, BIRMINGHAM. Estes cruzadores deslocavam 11.700 toneladas (máximo) e armavam com doze peças de seis polegadas. Cf. David C. Evans e Mark R. Peattie, *KAIGUN: strategy, tactics, and technology in the Imperial Japanese Navy, 1887-1941*, Naval Institute Press, Annapolis, 1997, pp. 238 e ss.

disponíveis³⁴⁸, a Marinha fica reduzida a cinquenta cruzadores e cento e vinte destroyers e apenas dois novos navios de batalha, além de que pelo Tratado de Londres estava impedida de construir navios com mais de trinta e oito mil toneladas de deslocamento. De referir que a capacidade aérea da Marinha estava reduzida a cento e cinquenta e nove aparelhos. Por outro lado, surge outra questão de relevo e importância política: o almirantado deixa de ter assento nas reuniões do governo³⁴⁹. Esta realidade era apenas uma pequena preocupação para as autoridades navais britânicas. Pois, apesar da estabilidade, também o Império Britânico tem a oportunidade de provar dos seus próprios incidentes domésticos. Nos dias 15 e 16 de setembro de 1931, mais de mil marinheiros da *Atlantic Fleet* recusam-se a obedecer às ordens dos oficiais impedindo a saída dos navios para o mar, num incidente que ficou conhecido por Motim de Invergordon³⁵⁰. Os resultados destes incidentes não se circunscrevem à Marinha, a economia e a bolsa de valores britânicas reagem negativamente e a Libra Esterlina abandona temporariamente o padrão-ouro, em 21 de setembro de 1931.

³⁴⁸ Com a desclassificação dos navios ingleses chegou a ser pensada pelas autoridades portuguesas a aquisição de alguns daqueles navios. Contudo, tal não era possível por imposição do Acordo Naval de Londres, nem os navios seriam adequados à Marinha Portuguesa. Ver as opiniões de Guilherme Ferraz sobre o tema em Maurício de Oliveira, *Op. Cit.*, pp. 93-98.

³⁴⁹ Cf. Arthur Herman, "The "Myth" of British Seapower", palestra apresentada no *Foreign Policy Research Institute* e *West Study Group*, em 13 de dezembro de 2004, publicado em 2005, pp.348.

³⁵⁰ As severas repercussões na economia britânica derivada da Grande Depressão de 1929 levaram o governo a impor extensos cortes nos vencimentos no sector público, incluindo as Forças Armadas. As decisões governamentais chegam ao conhecimento das guarnições dos navios através dos jornais após arribada da esquadra, composta por dez navios de guerra, ao porto de Invergordon, na Escócia, em 11 de setembro. O descontentamento tem efeitos imediatos entre os marinheiros de mais baixa patente. Realizam-se reuniões nos dias seguintes, no exterior e a bordo dos navios, e ocorrem protestos quase generalizados. O bloqueio ao serviço a bordo ocorre a 15 de setembro com a recusa dos marinheiros em cumprir as ordens para largar para o mar, obrigando ao cancelamento dos exercícios previstos. Os resultados dos protestos dos marinheiros chegam ao almirantado britânico que concede concessões imediatas, reduzindo os descontos anteriormente considerados, procurando mitigar os danos. As repercussões têm um significado elevado na Marinha Real, pois a força enviada para conter os protestos, compostas por fuzileiros navais, também se recusa a cumprir as ordens. Cf. Bell, *Op. Cit.*, pp. 157-164.

Na Alemanha o programa de recuperação dos couraçados da classe Schlesien que sobreviveram a Scapa Flow deu o impulso que a reconstrução naval germânica precisava. O Tratado de Versalhes limitava os navios alemães à tonelagem máxima de dez mil toneladas³⁵¹, pelo que os arsenais germânicos iniciam a construção do KARLSRUHE e do KONISBERG, ambos em 1927, e o KOLN em 1928, apenas com sete mil toneladas³⁵². Entre 1928 e 1933 foram ainda construídos seis cruzadores ligeiros de seis mil toneladas, alguns com propulsão a motores diesel, em complemento à propulsão a vapor, permitindo alargar a área de operação. Entretanto, em 1932³⁵³, o ministro da defesa alemão já havia aprovado o programa de construção naval que contemplava igualmente navios dos tipos destroyer, torpedeiro, bem como as instalações de apoio a submarinos e aeronaves³⁵⁴.

No início dos anos trinta a França ocupava um lugar de proeminência na Europa, sendo detentora do segundo maior exército e da segunda maior força aérea, ambos apenas suplantados pela União Soviética. Importa lembrar que no final dos anos vinte, a França beneficiara dos fluxos financeiros que haveriam de dar ímpeto à construção naval permitindo, no período de 1924 a 1930, um rácio de construção de trinta e duas mil toneladas por ano, mas entre 1930 e 1934 esse rácio caíria para apenas dezasseis mil toneladas por ano. Os arsenais franceses padeciam da falta de eficácia e de falta de trabalhadores especializados, obrigando mesmo ao cancelamento de programas navais em

³⁵¹ Ver Tratado de Paz, Secção II, Cláusulas navais, artigo 181.º e seguintes, 28 de junho de 1919. De acordo com o artigo 181.º, “as forças da armada alemã não deverão exceder, em navios armados: 6 couraçados da classe Deutschland ou Lothringen, 6 cruzadores ligeiros, 12 destroyers e 12 torpedeiros. As determinações incluíam a entrega de todos os submarinos aos países aliados (artigos 188.º e 189.º), e a imposição de limites às tonelagens para os navios de guerra de substituição (artigo 190.º).

³⁵² A classe foi designada como classe K, os navios deslocavam cerca de 7.700 toneladas e tinham uma guarnição de 23 oficiais e 493 sargentos e praças. Esta classe integrou em 1929 o cruzador LEIPZIG, numa versão melhorada. O forte e decisivo impulso da construção naval germânica só teria início em meados da década de trinta.

³⁵³ Recorda-se que Hitler assumiria plenos poderes na Alemanha apenas em 1933.

³⁵⁴ Cf. Edward P. Von der Porten, *The German Navy in World War II*, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1969, pp. 10.

1928 e em 1933³⁵⁵. Apesar destes constrangimentos a França construiu novos cruzadores de dez mil toneladas de deslocamento³⁵⁶ e vários destroyers com cerca de duas mil toneladas de deslocamento³⁵⁷. Mas as joias da coroa seriam o DUNKERQUE e o STRASBOURG³⁵⁸ preparados para enfrentar os *Panzerschiffe* germânicos.

A Itália, também no início da década de trinta, em clara concorrência com os franceses pela supremacia mediterrânea, iniciara a construção dos cruzadores da Classe Trento³⁵⁹ e da Classe Zara³⁶⁰, bem como cruzadores menores de várias classes, num total de doze navios³⁶¹.

A Espanha, por seu turno, que também concorria por uma posição de relevo no Mediterrâneo, dá início à construção dos cruzadores da Classe Príncipe Afonso³⁶² e Classe Canárias³⁶³.

³⁵⁵ Cf. Peter Jackson, "Naval Policy and national strategy in France, 1933-1937", *Journal of Strategic Studies*, 23:4, 2008, pp. 137-138.

³⁵⁶ Foram construídos quatro cruzadores da classe Suffren, o SUFFREN (1927), o COLBERT (1928), o FOCH (1929) e o DUPEIX (1930). A França contava ainda com os cruzadores STRASBOURG (ex-REGENSBERG), METZ (ex-KONIGSBERG) e MULHOUSE (ex-STRALSUND), navios ex-alemães transferidos para a marinha francesa em 1920.

³⁵⁷ A França construiu seis destroyers da classe Chacal entre 1923 e 1924 (2 mil toneladas), seis destroyers da classe Guépard entre 1928 e 1930 (2.400 toneladas), seis destroyers da classe Aigle entre 1930 e 1931 (2.400 toneladas), seis destroyers da classe Vauquelin em 1931 (2.400 toneladas), e seis destroyers da classe La Fantasque entre 1933 e 1934 (2.600 toneladas).

³⁵⁸ O programa da construção do DUNKERQUE teve início em 1931 mas o navio só foi lançado à água em 1935. O programa da construção do STRASBOURG teve início em 1934 e o navio foi lançado à água em 1936. Deslocavam 26.500 toneladas e estavam armados com artilharia de 13 polegadas (330 mm). Ver as características completas destes navios in. Robert Dumas, *Les cuirassés DUNKERQUE et STRASBOURG*, Marines, 2001.

³⁵⁹ Foram construídos dois cruzadores da classe Trento, TRENTO (1927) e TRIESTE (1926), com 13 mil toneladas de deslocamento.

³⁶⁰ Da classe Zara, com cerca de 12 mil toneladas de deslocamento, foram construídos cinco cruzadores, ZARA, FIUME e GORIZIA (1930), POLA (1931) e BOLZANO (1932).

³⁶¹ Da classe Giussano, quatro cruzadores (com 6.500 toneladas lançados ao mar em 1930) e, com dois cruzadores cada, as classes Cadorna (com 5.300 toneladas lançados ao mar em 1933), Montecuccoli (com 7.500 toneladas lançados ao mar em 1934), Duca d'Aosta (com 8.300 toneladas lançados ao mar em 1934 e 1935) e Duca degli Abruzzi (com 11.300 toneladas lançados ao mar em 1936).

³⁶² Foram construídos três cruzadores, o PRÍNCIPE AFONSO (1925), ALMIRANTE CERVERA (1925) e o MIGUEL DE CERVANTES (1928), deslocando 7.500 toneladas.

³⁶³ Foram construídos o BALEARES (1932) e o CANÁRIAS (1931), deslocando 10.600 toneladas.

A corrida ao reequipamento naval provocou reações em cadeia, levando a que as nações projetassem e construíssem grandes vasos de guerra para impedir uma eventual superioridade por parte de outros estados sobre os quais existisse a franca possibilidade de se constituírem como adversários.

O poder dos navios que vão sendo planeados e construídos em países como a Alemanha, França, Itália, Holanda e Espanha contrastam, em absoluto, com os programas delineados para o caso português. Portugal era uma potência marítima, de facto, apesar de menor, e uma potência colonial, dois pontos essenciais na definição das políticas navais das potências mais poderosas. Contudo, não detinha uma marinha de guerra comparável com as demais. Em Portugal, o programa naval da Ditadura Militar surge plasmado no Decreto n.º 18633, de 17 de julho de 1930. Este programa incluía as seguintes unidades: um cruzador ligeiro; dois avisos de 1.ª classe; quatro avisos de 2.ª classe; seis contratorpedeiros; quatro submarinos; um transporte de hidroaviões e duas canhoneiras para a fiscalização das pescas³⁶⁴. O programa considerava diversas fases de reorganização naval, das quais a primeira apenas considerava a construção de parte das unidades elencadas³⁶⁵.

O discurso político da apresentação do programa naval enumera o racional justificativo. Os determinantes geográficos do país são uma das bases, de influência mahanista, mas os motivos de ordem política suplantam-nas. A Marinha de Guerra deve ser um “instrumento insubstituível de afirmação de

³⁶⁴ O governo foi autorizado a construir numa primeira fase: 2 avisos de 1.ª classe com cerca de 2 mil toneladas; 2 avisos de 2.ª classe com mil toneladas; 4 contratorpedeiros de 1.400 a 1.500 toneladas; 2 submarinos de 700 a 800 toneladas; 1 transporte de hidroaviões e 2 vedetas para a fiscalização da pesca. Cf. artigo 1.º do Decreto n.º 18633, de 17 de julho de 1930. O cruzador ligeiro que consta no preâmbulo e o transporte de hidroaviões cuja construção foi autorizada, nunca foram construídos.

³⁶⁵ O jornalista Maurício de Oliveira anuncia, em 04 de julho de 1930, 4 períodos do programa naval. O 1.º período correspondia à primeira fase acima indicada, o 2.º período incluía 2 contratorpedeiros de 1.500 toneladas e 2 submarinos de 800 toneladas, o 3.º período incluía 1 cruzador de 5 mil toneladas, 2 avisos de 2 mil toneladas, 2 avisos de mil toneladas, 2 contratorpedeiros de 2.500 toneladas e 2 submarinos de 500 toneladas, o 4.º e último período incluía 2 avisos de mil toneladas, 4 contratorpedeiros de 1.500 toneladas, 4 submarinos de 500 toneladas e 1 navio apoio-submarinos. Cf. Oliveira, *Op. Cit.*, pp. 110-111.

soberania, progresso e de estreitamento de relações entre os vários domínios e deles com a metrópole”, as responsabilidades de Portugal “perante o mundo como potência colonial” e, também, “a visita frequente de navios da Marinha de Guerra” onde se encontram “numerosos e importantes núcleos de portugueses vivendo à sombra de bandeiras que não são a sua”³⁶⁶.

São ainda valorizadas as missões da Marinha em tempo de paz, “tais como a fiscalização e exercício da soberania nas águas jurisdicionais, a realização de estudos científicos relacionados com a exploração do mar, a representação internacional, etc”, e também quando “se julgam afastadas todas as possibilidades diretas de conflitos externos, ainda nessa hipótese convém dotar a marinha com os elementos necessários à defesa dos nossos direitos de soberania, que podem ser atingidos no decorrer das hostilidades em que outras nações se encontrem envolvidas”³⁶⁷.

Esta fase do programa de reorganização naval relacionava-se com o exercício orçamental de autorização para operações de crédito e importava um acréscimo de tonelagem no valor de 31.200 toneladas³⁶⁸. A versão portuguesa da corrida armamentista da arma naval fica muito aquém das ambições das maiores potências marítimas, mas constitui um feito expressivo das autoridades portuguesas após os resultados positivos na administração das finanças públicas e comparando com a ausência de resultados dos regimes anteriores. Além de que se assiste a uma clara correlação entre o incremento da disponibilidade financeira e material do país e o aumento das capacidades militares navais.

³⁶⁶ Cf. Decreto n.º 18633, de 17 de julho de 1930, preâmbulo.

³⁶⁷ *Ibid.*

³⁶⁸ Tomamos como referência a primeira fase planeada e não os navios realmente construídos. Consideramos os seguintes deslocamentos: cruzador ligeiro, 5 mil toneladas; 2 avisos de 1.ª classe, 2 mil toneladas (total 4.000); 4 avisos de 2.ª classe, mil toneladas (total 4.000); 6 contratorpedeiros, 1.500 toneladas (total 9.000); 4 submarinos, 800 toneladas (total 3.200); 1 transporte de aviões, 6 mil toneladas (tendo presente o deslocamento considerado por Pereira da Silva para o porta-aviões na sua proposta de 1924). O valor das vedetas para fiscalização da pesca é negligenciável.

2.8. As crises políticas em Portugal durante a Ditadura Militar

A estabilidade política portuguesa também deve ser atendida na medida da influência dos cenários além-fronteiras. Na vizinha Espanha, a situação política é fator condicionante dos impulsos dos republicanos portugueses, desde que a Monarquia espanhola dera lugar à ditadura de Primo de Rivera, após o *pronunciamento* de 1923. Naquela ocasião, Rivera suspendeu a constituição e governou a Espanha até ser afastado pelo monarca Afonso XIII, em 1930. A queda de Primo de Rivera deu-se, em parte, ao desprezo que votou à classe média e liberal, e também à crise internacional de 1929 que originou o colapso dos planos que havia proclamado³⁶⁹. No período que medeia entre a demissão de Primo de Rivera e as eleições de 1931, a Espanha é liderada por governos de iniciativa do monarca reinante. Os resultados nas eleições de 1931 ditaram o abandono de Espanha por Afonso XIII e a proclamação da II República Espanhola, vigente desde abril de 1931 até 1939. A vitória dos republicanos espanhóis depois do período de governação de Primo de Rivera coloca novos desafios ao entendimento ibérico entre o governo português de Ditadura Militar e o governo espanhol de Frente Popular.

O início da década de 30 em Portugal assume-se de conflito social. A origem do descontentamento social estava longe de se esgotar nas ambições republicanas e democráticas da oposição política³⁷⁰, com efeito elas podem igualmente encontrar-se quer na crise monetária europeia de 1931 com consequências sensíveis para Portugal, quer nas medidas draconianas do

³⁶⁹ Cf. Hugh Thomas, *A Guerra Civil de Espanha*, Ulisseia, Lisboa, 1961, pp. 13.

³⁷⁰ Como por exemplo na revolta militar de fevereiro de 1927. Cf. COSTA, António Luís Pinto da, “A primeira frente de oposição à Ditadura Militar portuguesa: a Liga de Defesa de Paris ou Liga de Paris”, *Revista da Faculdade de Ciências Sociais*, 1990, pp. 247-274. Sobre a Liga de Paris e as reações à questão do empréstimo externo consultar A. H. Oliveira Marques, *A Liga de Paris e a Ditadura Militar (1927-1928)*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1976. Ver ainda o artigo de Oliveira Salazar publicado no *Novidades*, em 3 de janeiro de 1928, sobre o empréstimo externo, também publicado em António de Oliveira Salazar, *Inéditos e Dispersos II, Estudos Económico-Financeiros (1916-1928)*, Tomo 2, (Org. Manuel Braga da Cruz), Bertrand Editora, Lisboa, 1998, pp. 241-245.

ministro das finanças (aumento e criação de impostos) que provocaram um descontentamento generalizado entre a população. Adicionalmente, o conflito académico também grassa entre os estudantes universitários³⁷¹ e os tumultos tomaram, por diversas vezes, conta das cidades, como o ocorrido no 1.º de maio de 1931 com o registo de vários mortos³⁷².

A revolta militar na Ilha da Madeira vai internacionalizar a crise portuguesa, levando à intervenção de militares ingleses, que seguiam a bordo dos navios da Royal Navy, na cidade do Funchal. Em abril de 1931, a revolta da Ilha da Madeira, com réplicas no Arquipélago dos Açores e na Colónia da Guiné, obriga o poder em funções em Portugal a apelar aos militares para o retorno à coesão territorial, através de uma campanha naval destinada a pôr fim à rebelião. Apesar de ser uma questão puramente portuguesa, verifica-se uma intervenção estrangeira neste conflito doméstico. Pela primeira vez em muitas décadas, e mesmo sem uma intervenção direta evidente, ocorre uma iniciativa militar estrangeira em território português³⁷³, quando um grupo de marinheiros ingleses armados desembarca na Ilha da Madeira com a missão de proteger a população civil estrangeira.

A revolta da Ilha da Madeira foi o corolário das incertezas sociais e políticas contemporâneas colocando em campos opostos os militares que ainda acreditavam num regresso à normalidade partidária e os militares que apoiavam o regime saído do 28 de Maio. No seguimento do golpe militar, o movimento revoltoso encabeçado pelo General Sousa Dias envia, a 4 de abril, um telegrama ao governo indicando, que “só obedecerá a um governo republicano que restaure liberdades públicas e procure realizar em curto prazo voltar à

³⁷¹ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 29 de abril de 1931, pp. 8, com transcrição de relato publicado no *Diário de Notícias*.

³⁷² A imprensa escrita noticiava “O dia 1.º de maio – Em Lisboa e no Porto produziram-se ontem tumultos e correrias”. Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 02 de maio de 1931, pp. 7.

³⁷³ Consideramos que as incursões monárquicas no norte do país, em 1919, comandadas por Paiva Couceiro, foram uma manifestação militar de natureza doméstica.

normalidade constitucional sem subterfúgios”³⁷⁴. O poder é assumido pelo chefe militar que se autoproclama Presidente da Junta Governativa da Madeira³⁷⁵.

O *Boletim Oficial*, órgão de comunicação especialmente criado como réplica do *Diário do Governo*, por Decreto n.º 1, de 10 de abril de 1931, estabelece que “é confiado ao General Adalberto Gastão Sousa Dias a plenitude do Poder Executivo e Legislativo que acumulará com o Comando Militar da Madeira, com o título de General Comandante em Chefe e Comandante da Madeira”³⁷⁶.

O governo reage com produção legislativa e com uma decidida ação militar. São encerrados os portos do arquipélago da Madeira a toda a navegação e comércio³⁷⁷, e demitidos dos postos e lugares que ocupam no Exército e na Marinha, ou no funcionalismo, os indivíduos que “tiverem sido ou vierem a ser investidos no exercício de funções militares ou civis na Ilha da Madeira, sem nomeação do Governo da República”³⁷⁸. Em complemento, o regime planeia uma intervenção militar, cuja ação legislativa imediata é o aumento dos soldos às tropas expedicionárias projetadas para a operação³⁷⁹.

A Marinha acabaria por desempenhar um papel central ao serviço do governo, no apoio e em ação direta à operação militar na Ilha da Madeira³⁸⁰. A força então constituída, com o contributo dos navios da esquadra, meios aéreos

³⁷⁴ Cf. João Ameal (direção de), *Anais da Revolução Nacional*, Vol. III, pp. 81.

³⁷⁵ Ver ainda a obra de A. H. Oliveira Marques, *O General Sousa Dias e as Revoltas contra a Ditadura, 1926-1931*, que junta correspondência trocada entre os autores do golpe na Ilha da Madeira e entidades terceiras como os cônsules dos Estados Unidos e da Inglaterra, notas oficiosas dos partidos políticos e transcrição das proclamações da automeada Junta Governativa, pp. 109-120.

³⁷⁶ Cf. Ameal, *Op. Cit.*, Vol. III, pp. 82-84.

³⁷⁷ Cf. Decreto n.º 19569, de 07 de abril de 1931.

³⁷⁸ *Ibid.*.

³⁷⁹ Cf. Decreto n.º 19568, de 07 de abril de 1931. O aumento é de 50% no caso dos oficiais e sargentos e de um valor pecuniário fixo no caso das praças.

³⁸⁰ Como a sublevação não foi circunscrita à Madeira e ocorreu, também, ainda que em menor intensidade, nos Açores e na Guiné, houve a necessidade de desmultiplicar os recursos militares disponíveis.

e navios fretados à marinha mercante, mostrou-se bastante eficaz face aos revoltosos, debelando rapidamente as forças sitiadas na cidade do Funchal³⁸¹.

A fórmula seguida pela Marinha para constituição da esquadra repetia um modelo aproximado do utilizado na Grande Guerra, recorrendo ao afretamento de navios de comércio para a realização das missões, pela evidente inexistência de meios estritamente militares. Assim, o governo mandou que os vapores³⁸² PORTUGAL, JOÃO GUALDINO, AZEVEDO GOMES e MARIA CRISTINA I, e os paquetes³⁸³ CARVALHO ARAÚJO e NIASSA³⁸⁴, fossem aumentados temporariamente ao efetivo dos navios da Marinha de Guerra e passassem ao estado de completo armamento com lotações conjuntas de militares da Marinha e de marítimos civis.

Os navios da esquadra também se preparam para participar na expedição, e outros se aprontam, como a canhoneira BENGÓ³⁸⁵. No dia 8 de abril de 1931, largaram de Lisboa o paquete CUBANGO, comboiado pela canhoneira ZAIRE, e outros se seguiriam. No dia 28 daquele mês chegaram às imediações do Funchal o cruzador VASCO DA GAMA, a canhoneira IBO, e os paquetes PEDRO GOMES, NIASSA e CARVALHO ARAÚJO, onde se encontrava embarcado o

³⁸¹ Registam-se contrariedades relevantes como o afundamento do contratorpedeiro VOUGA. Este navio foi abalroado pelo paquete PEDRO GOMES na noite de 30 de abril quando os navios evoluíam em ocultação de luzes a sul de Machico para tomar posições para o início do bombardeamento das forças revolucionárias em 1 de maio. O abalroamento provocou um rombo a meio navio do VOUGA não sendo possível a sua recuperação, o navio afundou não se registando vítimas. Ver breve relato deste incidente na última página do *Diário de Lisboa* da edição de 4 de maio de 1931.

³⁸² As lotações dos vapores eram de 7 militares e 16 civis, num total de 23, por cada navio. Cf. Portaria n.º 7081, e Portaria n.º 7082, ambas de 21 de abril de 1931.

³⁸³ A lotação do paquete CARVALHO ARAÚJO era de 19 militares e de 98 civis, num total de 117. A lotação do paquete NIASSA era de 24 militares e de 149 civis, num total de 173. Cf. Portaria n.º 7086 e Portaria n.º 7087, ambas de 21 de abril de 1931.

³⁸⁴ Relativamente ao Niassa, a imprensa escrita dá-nos conta de pormenores do embarque. “Às primeiras horas da manhã de hoje terminou o embarque de gado e material a bordo do Niassa. Durante a noite, procedeu-se à conveniente arrumação dos dois hidroaviões que ontem foram embarcados”. Cf. *Diário de Lisboa*, 25 de abril de 1931, pp. 12.

³⁸⁵ Cf. *Diário de Lisboa*, 25 de abril de 1931, pp. 12.

Contra-almirante Magalhães Correia, então o ministro da marinha³⁸⁶, que comandou a operação.

O Império Britânico, por seu turno, fez deslocar os cruzadores britânicos LONDON e CURLEW (que serviria de refúgio a revoltosos portugueses) para a Ilha da Madeira. Foi destes navios que desembarcam três pelotões de fuzileiros navais britânicos no Funchal, estabelecendo uma zona neutra junto dos hotéis que serviram de refúgio aos cidadãos estrangeiros.

A revolta da Ilha da Madeira representou um marco das sedições militares que marcaram o período posterior ao golpe militar de 1926. Por um lado, permitiu a legitimação e consolidação do poder instituído pelo golpe militar, por outro, assistiu-se à confirmação do reconhecimento do regime por parte da Inglaterra.

Ultrapassada a crise da Ilha da Madeira, o governo apressou-se a legalizar o afastamento dos elementos incómodos ao regime. Esse facto foi noticiado na imprensa escrita como o “Relatório que procede o decreto relativo aos funcionários”³⁸⁷, publicado por decreto nos seguintes termos, “pelos Ministérios competentes sejam temporariamente afastados do serviço, reformados, aposentados ou demitidos os magistrados, funcionários e empregados civis e militares ou das autarquias locais que demonstrem espírito de oposição à política nacional do Governo”³⁸⁸. Contudo, o continuado insucesso nas tentativas de golpe e da mudança de regime não esfriam o empenho republicano na edificação de propostas para a organização do Estado Português, culminando com a Conferência Política realizada em Beyris, nos dias 22 e 23 de novembro de 1931, na residência de Bernardino Machado³⁸⁹.

³⁸⁶ A operação é, portanto, comandada no nível político.

³⁸⁷ Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 17 de setembro de 1931, pp. 16.

³⁸⁸ Cf. Decreto n.º 20314, de 16 de setembro de 1931, artigo 1.º.

³⁸⁹ Cf. Marques, *Op. Cit.*, (1973), pp. 107.

Ainda no mês de abril, a 25 e em plena crise na Madeira, Lisboa recebeu a visita de Eduardo, herdeiro da coroa britânica³⁹⁰, e do seu irmão, Jorge, a bordo do ARLANZA, numa outra manifestação britânica de apoio ao regime português.

Prosseguindo as iniciativas sobre a requalificação da esquadra, o *Diário de Lisboa*, no seu editorial de 21 de abril de 1931, ainda no auge das operações militares na Ilha da Madeira, é premonitório sobre o programa naval português:

“O Diário de Lisboa [...] vê com satisfação que o governo encarou o problema de frente, dando-lhe a necessária e desejada solução [...].

Há muitos, muitíssimos anos que oficiais da marinha dos mais distintos vinham pedindo aos governos que reparassem na situação miserável em que se encontrava a nossa armada que lentamente, mas fatalmente se encaminhava para o extermínio que o sr. Comandante Pereira da Silva apelidava de «Zero Naval»³⁹¹.

O actual ministro da Marinha, o sr. Comandante Magalhães Correia [...] resolveu, com o apoio indispensável do sr. ministro das Finanças [...] a restauração do nosso prestígio marítimo.

Confiamos plenamente em que uma vez começada a construção dos barcos que, daqui a alguns anos, hão-de constituir a nossa esquadra não haverá sobressalto ou erro de visão política que interrompa a realização completa do programa estudado e fixado por técnicos distintos.

O sentimento das nossas passadas grandezas manifesta-se nalgumas pessoas, sob a forma dum delírio que não se contenta com pequenas coisas, exigindo torres e castelos para melhor se deliciarem com as memórias das velhas crónicas. Não toleram, por exemplo, uma marinha modesta, sem formidáveis cruzadores de batalha, achando medíocre, insignificante, tudo o que se fizer, fora desta compreensão megalómana.

³⁹⁰ Eduardo é coroado monarca inglês como Eduardo VIII, abdicando a favor do irmão Jorge, que tomou o título de Jorge VI. Ler cobertura jornalística na edição do *Diário de Lisboa*, de 25 de abril de 1931.

³⁹¹ Maurício de Oliveira classificaria a mesma situação de «mentira naval». Cf. Maurício de Oliveira, *Op. Cit.*, 1943, pp. 15.

Claro que, se alguém lhes prestasse atenção, nós continuaríamos a deambular na via láctea, sonhando Índias e procelas, incapazes de lançar às ondas o casco de um simples «destroyer». [...]

Contentemo-nos, pois, com a marinha que exige a defesa do país e a do nosso império colonial. Tudo o que for além disso é luxo e dispêndio desnecessário [...].”³⁹².

A participação da Marinha no esmagamento da revolta na Ilha da Madeira fica ligada à publicação da notícia sobre os contratos para a construção dos navios de guerra³⁹³. Apesar dos benefícios dos militares, nos aumentos dos soldos, a eficácia da demonstração de força governamental representou mais um episódio sobre os conflitos latentes que persistiam na sociedade portuguesa e nas fileiras. Outro facto ficou demonstrado, o apoio britânico ao governo de ditadura em funções.

³⁹² Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 21 de abril de 1931, pp. 1.

³⁹³ Na mesma primeira página surge a notícia: “O estado-maior naval, em colaboração com o Conselho Superior Técnico da Armada, iniciou hoje a elaboração dos cadernos, que habilitam o Sr. ministro da Marinha a promover a assinatura dos contratos para a construção dos novos navios de guerra.” Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 21 de abril de 1931, pp. 1.

2.9. A Consolidação do Estado Novo face à instável Europa

À permanente turbulência social que reinou em Portugal durante a Primeira República e a Ditadura Militar sucede um período de relativa acalmia. A construção conceptual do Estado Novo reforça-se com a publicação da versão definitiva dos Estatutos da União Nacional³⁹⁴, da Constituição da República, plebiscitada em 19 de março de 1933, da organização corporativa do trabalho³⁹⁵ e com a publicação do Ato Colonial³⁹⁶. Estão reunidas as condições de governação e estabelecidos os alicerces do Estado Novo.

Para lá da edição daqueles textos conceptuais e normativos não se encontram marcos diferenciadores entre o final da Ditadura Militar e o Estado Novo, o que se verifica é uma transição de regime sem sobressaltos. Há, contudo, um elemento diferenciador: com o desmantelamento das principais redes geradoras de instabilidade social, em finais de 1933 encerra-se uma terceira e última fase do reviralhismo³⁹⁷.

Na conjuntura da edificação do Estado Novo é deveras tentador aliar o criador e a sua obra (política e financeira). A avaliação da política portuguesa do Estado Novo, no seu início, e no período em estudo, é indissociável da política e do pensamento de Oliveira Salazar, assim como a sua determinação e influência na definição dos vetores da política de Portugal em ambos os cenários, no doméstico e no internacional. Medeiros Ferreira ajuíza que “entre 1929 e 1932, e

³⁹⁴ Os Estatutos da União Nacional são aprovados pelo Decreto n.º 21608, de 20 de agosto de 1932.

³⁹⁵ A organização do trabalho merece a publicação de um *Diário do Governo* dedicado, em 23 de Setembro de 1933, I Série – Número 217. Neste diário são publicados os seguintes diplomas: Decreto-lei n.º 23048 – Estatuto do Trabalho Nacional; Decreto-lei n.º 23049 – Grémios e organismos corporativos das entidades patrimoniais; Decreto-lei n.º 23050 – Sindicatos; Decreto-lei n.º 23051 – Casas do Povo; Decreto-lei n.º 23053 – Instituto Nacional do Trabalho e Previdência. Todos os decretos são de 23 de setembro de 1933.

³⁹⁶ Publicado através do Decreto-lei n.º 22465, de 11 de abril de 1933.

³⁹⁷ Farinha considera quatro fases, sendo a quarta a fase pós-reviralhista, seguindo a designação de Fernando Rosas. A primeira fase teve os seus momentos em 03-09 de fevereiro de 1927, uma segunda correspondendo aos anos de 1929-30, uma terceira fase que se prolonga de 1930 até finais de 1933, marcada pelas Revoltas das Ilhas. A última fase abrange os anos de 1934 a 1940. Cf. Farinha, *Op. Cit.* 1998, pp. 285.

mesmo entre 1932 e 1936, não se conhecem grandes decisões de Salazar em matéria de política externa. Seria a guerra civil de Espanha que daria ao novo ditador a oportunidade para se afirmar nas questões internacionais”³⁹⁸. Assim, à questão de António Ferro sobre qual a política internacional de Portugal, Salazar responde: “A mesma de sempre. O maior respeito diante de todos os povos que nos respeitem e a maior fidelidade à nossa velha aliança, cada vez mais estreita, com a Inglaterra”³⁹⁹. Nestas circunstâncias, o percurso na política externa vai conhecer um desenvolvimento coerente no regime de Salazar, empenhado na aliança com a Inglaterra.

No cenário internacional é uma iniciativa americana que no início da década de trinta vai ditar o esforço no concerto das nações. Através de carta⁴⁰⁰, o presidente Roosevelt, sugere a convocação das “grandes conferências mundiais”, a Conferência Económica e a Conferência do Desarmamento (esta em funcionamento há mais de um ano, à data da emissão da carta). Ambas as conferências procuram alcançar a paz, económica e política.

A Conferência Económica teria como objetivo, segundo o presidente americano, prosseguir “uma estabilização de moedas, pela liberdade do comércio mundial e por uma ação internacional para levantamento do nível dos preços”. No evoluir da Conferência do Desarmamento, sem conclusões satisfatórias ao fim de um ano de trabalhos, o presidente americano apelava: “devem ser postos de parte os pequenos obstáculos e esquecidas as pequenas ambições”, recordando:

“se nós quisermos saber as razões dos armamentos, que, a despeito das lições e tragédias da guerra mundial constituem hoje um encargo

³⁹⁸ Cf. José de Medeiros Ferreira, *Cinco regimes na Política Internacional*, Editorial Presença, Lisboa, 2006, pp. 58.

³⁹⁹ António Ferro, *Entrevistas de António Ferro a Salazar*, Parceria A. M. Pereira – Livraria Editora, Lisboa, 2003, 6.ª entrevista, pp. 141.

⁴⁰⁰ A carta data de 16 de maio de 1933 e é dirigida a António Óscar Fragoso Carmona, Presidente da República de Portugal. Cf. AHD, 3.º Piso, M312, A11, Pr. 44/2, 1932-33.

para todos os povos maior do que nunca, torna-se claro que elas são duplas, primeiro, o desejo manifestado ou oculto, da parte dos governos de alargarem os seus territórios à custa duma nação irmã. [...] só uma pequena minoria de governos ou de povos alimenta tal desígnio. Segundo, o temor das nações de que possam ser invadidas. [...] a enorme maioria das nações se sente na obrigação de possuir excessivos armamentos porque receia um ato de agressão contra ela e não porque ela mesma procure ser agressora.”⁴⁰¹

E prossegue, lamentando, “As modernas armas ofensivas são muito mais poderosas do que as modernas armas defensivas”, terminando com o desejo do propósito do seu governo de que “o objetivo final da Conferência do Desarmamento deve ser a completa eliminação de todas as armas ofensivas. O objetivo imediato é uma redução importante de algumas daquelas armas e a eliminação de muitas outras”⁴⁰².

A liderança americana acreditava numa redução imediata de armamento ofensivo, seguindo as seguintes etapas: em primeiro lugar, tomar imediatamente o passo definitivo para esse objetivo, como esboçado no Plano MacDonald⁴⁰³; em segundo lugar, acordar sobre o tempo e o processo para dar os passos seguintes; por fim, acordar que enquanto os dois primeiros passos não estiverem dados, nenhuma nação aumentará os seus armamentos existentes acima das limitações das obrigações dos tratados. É proposta ainda uma quarta etapa complementar: “que todas as nações entrem num solene e definitivo pacto de não-agressão”.

Estas matérias, a económica e o (re)armamento são geradoras de importantes condicionantes na vida portuguesa e que já tinham colocado em alerta as autoridades em períodos relativamente recentes. Nos regimes da

⁴⁰¹ *Ibid.*

⁴⁰² *Ibid.*

⁴⁰³ James Ramsay MacDonald foi o responsável por apresentar o primeiro esboço do texto submetido à Conferência de Desarmamento de Genebra, 1933.

Ditadura Militar e do Estado Novo, com Salazar como denominador comum, os tópicos da política e da governação assumiram grande importância, mas não tanto como o fator “finanças públicas”.

Apesar da instabilidade financeira internacional, Portugal beneficia da fragilidade da sua economia e da baixa exposição aos mercados externos. A capacidade de recolher impostos e as tentativas de baixar as despesas do Estado constituem os vetores diretores da política financeira de Salazar. A estabilidade cambial para as finanças portuguesas representava a urgência na condução dos negócios ligados à aquisição dos equipamentos militares, e dos navios de guerra em particular, pois parte significativa dos meios navais seria construída no estrangeiro obrigando ao dispêndio de divisas e às eventuais alterações nos preços definitivos dos navios no caso de desvalorização do escudo português.

Em relação ao desarmamento são numerosos os tópicos que levaram às conversações internacionais sobre o assunto. Nas palavras de Pereira da Silva em artigo dos ACMN:

“Pelo que temos observado, o problema do desarmamento está fora de causa; o que preocupa é o problema dos armamentos necessários; da França, pelo motivo do forte nacionalismo germânico; da Inglaterra pelo motivo de ocupar em caso de guerra posições fronteiras no continente europeu que lhe permitam a necessária liberdade de ação. Quanto a nós (portugueses), a aproximação franco-britânica tem o carácter político de defensiva estratégica; estamos convencidos que por interesse comum da defesa do Ocidente, um vasto plano estratégico, abrangendo a Inglaterra, a França e a Bélgica, está sendo elaborado, segundo as diretrizes políticas elaboradas de acordo entre os respetivos governos.”⁴⁰⁴

No mesmo âmbito, segundo Salazar.

⁴⁰⁴ Cf. Pereira da Silva, “Política Internacional”, ACMN, 1934, tomo LXIV 7/8 JUL/AGO, pp. 1070.

“Não se pode afirmar que a Conferência do Desarmamento tenha falhado como falhou a Económica. Nessa conferência chegou-se pelo menos, à redação dum texto [...].

A atmosfera não é propícia a um entendimento sincero e leal. [...] Estamos a vê-lo claramente nos programas navais, nos programas de aviação, nos programas militares que continuam a ser formulados e postos em execução. É possível evitar que um país rico queira ser forte e que um país fraco faça das fraquezas forças para manter posições necessárias à vida do seu povo [...].

Que fazer portanto? Desarmar, antes de mais nada, economicamente, parece-me, o caminho. Destruamos, primeiro, o estado de espírito que pode provocar a guerra. Destruamos a ideia da guerra, em seguida...”⁴⁰⁵

O chefe do governo português demonstra atenção face a uma Europa em instabilidade aguda. São também claras as opções tomadas na edificação da esquadra, sobretudo em navios destinados à defesa costeira e ao policiamento colonial, pois as autoridades portuguesas além de estarem condicionadas pelos recursos financeiros disponíveis assumem a intenção em manter um distanciamento prudente na corrida armamentista e não alinhar numa alteração fraturante das suas capacidades de projeção de poder militar. Aliás, quando a prioridade política diverge para o rearmamento do Exército, em meados da década de trinta, em detrimento do desenvolvimento da fase seguinte do programa naval, acentua-se o propósito defensivo e terrestre, sobretudo numa perspectiva ibérica.

Na Europa, a instabilidade internacional promove a constituição de acordos de oportunidade entre algumas nações levadas pela necessidade de

⁴⁰⁵ Cf. Ferro, *Op. Cit.*, (6.ª entrevista a Oliveira Salazar), pp. 139.

criar blocos de autoproteção face a eventuais ameaças de grandes potências⁴⁰⁶. Portugal e Espanha, segundo Pereira da Silva, “muito teriam a ganhar se formassem um bloco ibérico”, e acrescenta:

“Um bloco ibérico formado pelas duas nações peninsulares, respeitando reciprocamente a sua independência e as suas suscetibilidades, não podia hoje desagradar à política britânica, porque o potencial militar, naval e aéreo do conjunto das duas nações irmãs ser-lhe-ia muito desejável. Portugal com o seu império colonial, a Espanha com o seu potencial militar, naval e aéreo, reforçado e apoiado na sua estrutura económica e industrial, e as duas nações, com as importantes posições estratégicas que possuem, adquiririam em curto prazo uma posição de relevo na política internacional, não só pelo valor intrínseco de tão marcante associação de povos de conformidade étnica, como também pela maior ação centrípeta que exerceria este conjunto das duas nações irmãs sobre todos os povos e nações de origem, de cultura e de língua luso-ibérica espalhados pelo mundo, num cômputo não inferior a 100 milhões de habitantes.”⁴⁰⁷

Pereira da Silva reconhece a menoridade militar de Portugal face a Espanha, menoridade ultrapassada pela morfologia do espaço físico do império português, mas assume o bloco ibérico edificado sob beneplácito da Inglaterra. Este militar português voltaria a esta questão em crónica posterior⁴⁰⁸, não se coibindo de escrever, “Como diz Mahan «a península ibérica tem condições de poder marítimo iguais às da Inglaterra»”, e acrescenta, “Tem, porém, a península

⁴⁰⁶ Os acordos regionais sugeridos pela Sociedade das Nações, e destinada à segurança coletiva, levaram à criação da *Petite Entente* em fevereiro de 1933, uma aliança de assistência militar entre a Checoslováquia, a Jugoslávia e a Roménia. Também os países bálticos procuraram estabelecer um acordo que providenciasse a sua segurança face aos poderosos vizinhos.

⁴⁰⁷ Cf. Pereira da Silva, “Política Internacional – Aspetos da política internacional no período Julho-Agosto”, ACMN, tomo LXIV 7/8 JUL/AGO, 1934, pp. 1085.

⁴⁰⁸ Cf. Pereira da Silva, “Política Naval – A política naval das duas nações irmãs da península ibérica”, ACMN, tomo LXIV 11/12, 1934, pp. 1611-1655.

ibérica contra si a deficiência demográfica e o fraco desenvolvimento industrial em comparação com a Inglaterra, fatores esses que influenciam poderosamente o poder marítimo”⁴⁰⁹. São tecidas mais considerações sobre a demografia, a indústria metalúrgica, a localização dos portos, e as situações político-estratégicas. Todavia, são omissas quaisquer considerações sobre o modelo de regime e da forma de governo, e sobre o nível de formação e educação das populações, questões basilares de afirmação nacional⁴¹⁰.

Em termos políticos, a instabilidade política europeia adota diversas marcas. Quando a Alemanha se retira da Sociedade das Nações, em outubro de 1934⁴¹¹, das conversações da Conferência de Desarmamento, e dos Acordos de Versalhes e Locarno, tocam novos alarmes na Europa. A França e a Inglaterra não se entendem sobre o rearmamento alemão que mais tarde tomaria outra dimensão face ao Acordo Naval Anglo-Germânico.

Apesar das desconfianças entre as potências europeias, o Pacto dos Quatro, sob iniciativa de Mussolini, consegue reunir a Grã-Bretanha, a França, a Itália e a Alemanha, sendo assinado em 15 de junho de 1933, embora nunca ratificado pelas partes.

“O Pacto dos Quatro, lançado por Mussolini, inimigo natural da democracia e do parlamentarismo, assinado pela Itália, pela Inglaterra, pela França, pela Alemanha, parece-me melhor processo de trabalho. Não nos esqueçamos de que, pela sua grandeza e pela

⁴⁰⁹ *Ibid.*, pp. 1613. É ainda de recordar que Pereira da Silva ocupara, por largos períodos durante o período da Primeira República, o cargo de ministro da marinha. Apesar de afastado de cargos governativos, Pereira da Silva, oficial de prestígio, iria ainda prestar importantes serviços à Marinha, como a chefia da delegação portuguesa a Londres por ocasião da construção dos navios de guerra.

⁴¹⁰ Sobre a questão social, e o analfabetismo em particular, ver os comentários de Marcelo Caetano no texto intitulado “A vida social portuguesa vista através do censo de 1934”, na obra de Marcelo Caetano, *Perspetiva Política, da economia e da vida colonial*, Livraria, Lisboa, 1936, pp. 53-78. Destaque para o seguinte trecho, “a percentagem total dos portugueses analfabetos é de 67,8 contra 70,8 em 1920 e 75,1 em 1911”.

⁴¹¹ Ver breve relato do anúncio da retirada da Alemanha da Sociedade das Nações em Duroselle, *Op. Cit.*, pp. 156-157.

grandeza dos seus interesses, a maioria das questões políticas, económicas e financeiras da Europa toca direta e profundamente essas quatro potências. As suas grandes questões europeias respeitam, quase sempre, todas ou alguma delas”.⁴¹²

Outras iniciativas, como o Tratado de Não-Agressão assinado entre a Alemanha e a Polónia, em 26 de janeiro de 1934, compromete ambos os estados a prosseguir uma política de neutralidade por um período de dez anos mas provoca instabilidade nas relações nos restantes países europeus, na procura de uma posição face ao crescente revisionismo germânico. As aproximações da União Soviética ao ocidente, no estabelecimento de entendimentos com a França, com a Polónia e também com a Alemanha, complicam ainda mais a frágil teia da diplomacia e da política europeias. Esta aproximação culminaria com a adesão da União Soviética à Sociedade das Nações, em 18 de setembro de 1934, apesar dos esforços opositores de polacos, belgas, portugueses e suíços⁴¹³.

A tentativa de criar uma frente antigermana surge no ano de 1935 com três tratados⁴¹⁴. O primeiro, a 11 de abril, na Conferência de Stresa, com a França, a Itália e a Grã-Bretanha, a não aceitarem a denúncia alemã dos tratados⁴¹⁵. Subsistia a convicção de que a criação de um sistema de segurança coletivo poderia evitar um conflito com a Alemanha, apesar do recrutamento germânico intenso que começava a ser notório e da ausência de três potências na conferência, a União Soviética, a Alemanha e a Polónia⁴¹⁶. O segundo surge a

⁴¹² Cf. Ferro, *Op. Cit.* (6.ª entrevista a Oliveira Salazar), pp. 129.

⁴¹³ Cf. Steiner, *Op. Cit.* (2011), pp. 74.

⁴¹⁴ É de realçar uma questão no seio da Europa não resolvida desde a Grande Guerra, a ocupação da Bacia do Sarre. A administração do Sarre, tal como instituído no Tratado de Paz, ficou sob administração da Sociedade das Nações por um período de 15 anos, ficando separado do resto do território alemão (artigo 49.º do Tratado de Paz). Ao fim desse período houve lugar a um plebiscito, em 13 de janeiro de 1935. Mais de 90% dos votos escrutinados apoiaram a integração do Sarre no território alemão. Em 01 de março de 1935 o Sarre foi integrado no território alemão.

⁴¹⁵ Após a Conferência de Stresa a França apresentou em Genebra o protesto à Sociedade das Nações sobre o armamento alemão. Sobre as crises na Europa de 1935-36 ver Duroselle, *Op. Cit.*, pp. 171-191.

⁴¹⁶ Ver os desenvolvimentos sobre o assunto sob a perspetiva da imprensa escrita portuguesa nas edições do *Diário de Lisboa* de 11, 12, 13 e 14 de abril de 1935.

2 de maio, entre a França e a União Soviética, através de um acordo bilateral de apoio em caso de agressão, e o último a 16 de maio entre a União Soviética e a Checoslováquia, seguindo moldes idênticos ao anterior.

O ano de 1935 seria ainda marcado pela agressão italiana à Abissínia⁴¹⁷ e pelos esforços inúteis das potências europeias, da França e da Inglaterra no âmbito da Sociedade das Nações e também ao nível bilateral, para evitar um desfecho anunciado⁴¹⁸. A projeção das forças navais britânicas para o Mediterrâneo numa manifestação de força intimidatória aos italianos não impediu os movimentos das forças invasoras da Abissínia através do Canal do Suez. A Inglaterra podia ter usado todas as prerrogativas para impedir a expedição romana à África Oriental, no fórum da Sociedade das Nações, no controlo de acessos ao Canal do Suez, e mesmo com ações de embargo de combustíveis ou de interdição naval no Mediterrâneo Oriental. Neste capítulo as opções inglesas foram muito claras⁴¹⁹, e o desejo de evitar a guerra a qualquer custo suplantou todos os receios pelas ações revisionistas de Mussolini.

Na crise italo-abissina, as autoridades portuguesas assumem uma posição ativa, por via da Sociedade das Nações, uma vez que Portugal era, à data, membro do Conselho Permanente daquele organismo⁴²⁰. As sanções então

⁴¹⁷ Cf. Duroselle, *Op. Cit.*, pp. 175-180.

⁴¹⁸ Estava em causa o artigo 16.º do Tratado de Paz: Artigo 16.º - “Se um Membro da Sociedade recorrer à guerra [...], será *ipso facto* considerado como tendo cometido um acto de guerra contra todos os outros Membros da Sociedade, que desde já se obrigam a romper imediatamente com ele todas as relações comerciais ou financeiras, a proibir todo e qualquer negócio entre os seus nacionais e os do Estado infrator [...]”. Ora, quer a Abissínia quer a Itália eram membros da Sociedade das Nações pelo que seria de esperar o cumprimento do Tratado. Tal não aconteceu.

⁴¹⁹ Jason Davidson reflete sobre este tema e analisa-o do ponto de vista do realismo neoclássico, confrontando a perceção de Mussolini, e dos chefes militares italianos, face à determinação britânica em condicionar a ação militar contra a Abissínia. Cf. Jason Davidson, “Italy, British resolve and the 1935-1936 Italo-Ethiopian War”, *Cahiers de la Méditerranée*, 88 (2014), pp. 69-84.

⁴²⁰ Sobre a posição portuguesa e sobre a ação de Armindo Monteiro na tutela dos Negócios Estrangeiros ver Futscher Pereira, *Op. Cit.*, 49-62 e Pedro Aires Oliveira, *Armindo Monteiro, uma biografia política*, Bertrand Editora, Venda Nova, 2000, pp. 131-147. Ainda de autoria de Pedro Aires de Oliveira ver ainda o artigo “Portugal Perante a Crise Italo-abissina (1935-1936)”, publicado em *Ler História*, 42 (2002), sobretudo pp. 16 e seguintes.

decretadas à Itália têm pouco efeito e curta duração⁴²¹.

O desfecho da invasão italiana da Abissínia despertou nas potências menores, membros da Sociedade das Nações, o sentimento de que nada seria feito a seu favor em caso de agressão por parte de potências terceiras⁴²². Este último aspeto tem importância acrescida pelo que se iria passar no ano seguinte com a guerra civil espanhola e como, mais uma vez, se demonstrou a irrelevância das pressões políticas internacionais. De novo, as potências revisionistas beneficiaram das políticas de *appeasement* das democracias ocidentais e, de modo notório, revelando a ineficácia dos meios empregues para condicionar, ou impedir, os atos revisionistas.

O Acordo Naval Anglo-Germânico, de 1935, é outro exemplo que demonstra o receio que os líderes políticos britânicos tinham pelas reações hostis populares, e como são condicionados por estas. Neste contexto, o governo britânico encontrou uma oportunidade de melhorar a sua posição em termos de política interna mostrando estar em sintonia com a segurança coletiva e com o desarmamento, tal como advogava a Sociedade das Nações⁴²³. Assim, foi estabelecido um acordo naval em 18 de junho de 1935, entre a Inglaterra e a Alemanha nacional-socialista, estabelecendo um rácio de 35:100 entre as esquadras alemã e inglesa, permitindo ainda que a marinha germânica possuísse

⁴²¹ Portugal cumpriu as sanções aprovadas na Conferência de Estados realizada no período 16-19 de outubro de 1935, através da publicação do Decreto-lei n.º 26002, de 31 de outubro de 1935, proibindo a exportação, a baldeação e o trânsito de armas, munições e material de guerra com destino à Itália e suas possessões, bem como a realização no território da República de quaisquer operações financeiras que favoreçam, direta ou indiretamente, essa nação, e do Decreto-lei n.º 26057, de 16 de novembro de 1935, indicando as mercadorias provenientes ou originárias da Itália ou das suas possessões cuja importância fica proibida, bem como aquelas cuja exportação, reexportação, baldeação e trânsito fica igualmente proibida para esse país.

⁴²² Segundo Pedro Aires de Oliveira, sobre os efeitos da crise Italo-abissina, “Desiludidos com o comportamento ambíguo das grandes potências no decurso da crise, muitos dos pequenos Estados que haviam apoiado de forma entusiástica o regime das sanções mostravam-se agora relutantes em prosseguir um curso de ação que só poderia hostilizar o regime italiano e as restantes potências autoritárias. A crise abissina ferira de morte o sistema de segurança coletivo idealizado no Pacto.” Cf. Oliveira, *Op. Cit.*, (2002), pp. 25.

⁴²³ Cf. Hines H. Hall, “The Foreign Policy-Making Process in Britain, 1934-1935, and the Origins of the Anglo-german Naval Agreement”, *The Historical Journal*, 19, 2, 1976, pp. 479.

uma esquadra de submarinos equivalente a uma percentagem de 45% do total da tonelagem dos submarinos ingleses⁴²⁴.

Os chefes militares da Royal Navy encaravam com desconfiança a arma submarina, com o fundamento de que os navios de superfície eram a resposta mais óbvia à sustentação da sua política colonial. Esta visão é um prenúncio de que a guerra para os ingleses não era, ainda, uma inevitabilidade, podendo prosseguir com a sua política de defesa do status quo internacional até em prejuízo da segurança do seu império face a uma agressão externa. Aliás, se na Europa a Inglaterra estabelecia acordos com a Alemanha, no Extremo Oriente enfrentava o crescimento do poder naval japonês que colocava em perigo as possessões britânicas no Pacífico.

O Acordo Naval Anglo-Germânico não se pode circunscrever a um mero exercício contabilístico entre tonelagens de navios de superfície e submarinos, apesar das autoridades britânicas considerarem que as relações acordadas seriam suficientes para manter a supremacia naval com outros contendores navais em locais longínquos, como com os japoneses. A relevância do acordo representa a sobrançeria britânica na defesa do seu próprio interesse, ao invés de abraçar uma posição colaborativa com os aliados europeus tradicionais.

Nesta problemática, a estabilidade imperial e colonial inglesa representava muito para Portugal. De facto, entre a continuidade da submissão da política externa portuguesa aos interesses britânicos e uma aposta na política nacional-socialista expansionista, o governo português assumiria preferência pela aliança inglesa⁴²⁵. A poderosa esquadra inglesa espalhada globalmente por

⁴²⁴ Cf. Clare M. Scammel, "The Royal Navy and the strategic origins of the Anglo-German naval agreement of 1935", *Journal of Strategic Studies*, 1997, pp. 92. Para avaliar a perspetiva britânica relativamente ao acordo ler Richard A. Best, "The Anglo-German Agreement of 1935: An Aspect of Appeasement", *Naval War College Review*, March-April 1981, pp. 68-85. Sobre a mesma matéria ver B. J. C. McKercher, *Transition of Power, Britain's Loss of Pre-eminence to the United States 1930-1945*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004, pp. 207-210.

⁴²⁵ Segundo Fernando Rosas, sobre a presença alemã durante o conflito espanhol, "a presença alemã em Espanha permitiu trazer para o espaço geográfico europeu, onde se inseria Portugal, o poder

imperativo da manutenção do controlo das linhas de comunicação marítimas entre as longínquas colónias e a metrópole seria bastante útil em caso de inadiável necessidade portuguesa face a incidentes ocorridos nas suas possessões no Ultramar⁴²⁶. Em suma, e face à incerteza política que emanava das fronteiras terrestres peninsulares, a preferência por aliados internacionais baseava-se na conservação da aliança com a monarquia democrática e liberal britânica⁴²⁷. No respeitante às instituições internacionais, “o distanciamento do regime face à Sociedade das Nações era já total”⁴²⁸.

As fortes relações com a Inglaterra e a admiração pela Royal Navy traria vantagens seguras para Portugal uma vez que parte dos navios de guerra foram construídos em estaleiros ingleses. Os três submersíveis da 2.ª esquadilha foram construídos no estaleiro Vickers de Barrow-in-Furness⁴²⁹, os dois avisos de 1.ª classe e dois dos avisos de 2.ª classe no Estaleiro Hawthorn, Leslie & Co., em Newcastle⁴³⁰, e dois dos contratorpedeiros no estaleiro Yarrow, em Glasgow⁴³¹. Os restantes navios foram construídos em Portugal⁴³².

No cenário internacional a situação permanece numa crise sem

económico, político e militar de um nacionalismo agressivo e expansionista que buscava recuperar e alargar a influência colonial perdida pela Alemanha com a derrota na I Grande Guerra, o que claramente não era do agrado de Oliveira Salazar.” Cf. Fernando Rosas, *Op. Cit.* (1992), pp. 39.

⁴²⁶ Os acontecimentos na II Guerra Mundial haveriam de demonstrar o quão estava sobrevalorizado o poder marítimo inglês, sobretudo no extremo oriente.

⁴²⁷ Em nota à imprensa em 20 de setembro de 1935, Oliveira Salazar relembria as linhas mestras da política externa, “o desejo de relações amigáveis e cordiais com a Espanha” e, sempre, “a aliança inglesa”. Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 20 de setembro de 1935.

⁴²⁸ Cf. Futscher Pereira, *Op. Cit.*, pp. 104-105. Pereira refere-se ao período marcado pelo discurso do ministro Armindo Monteiro perante a Assembleia da Sociedade das Nações, em 30 de setembro de 1936.

⁴²⁹ Cf. António C. Canas, *Submarinos em Portugal 1913-2013*, Comissão Cultural de Marinha, Lisboa, 2013, pp. 41.

⁴³⁰ Cf. Rodrigues da Costa, *Dicionário de Navios e Relação de Efemérides*, Comissão Cultural de Marinha, 1996, pp. 14-15 e 88-89.

⁴³¹ *Ibid.*, pp. 103 e 164-165.

⁴³² Dois avisos de 2.ª classe e um dos contratorpedeiros foram construídos no Arsenal da Marinha. Os restantes dois contratorpedeiros foram construídos na Sociedade de Construções e Reparações Navais, em Lisboa. *Id.*, pp. 66, pp. 74-75, pp. 98, pp. 120-121 e pp. 153.

precedentes. Em 7 de março de 1936⁴³³, com a ocupação da Renânia pelos renovados exércitos da *Wermacht*, em clara violação do Tratado de Locarno, a Alemanha sob direção nacional-socialista anuncia o mote do que seria o final da década.

No campo das relações económicas Portugal assina com a Alemanha, em 1935, o Acordo Adicional referente ao comércio e à navegação e o Acordo referente aos pagamentos das dívidas comerciais⁴³⁴. As relações com a Alemanha conhecem posteriores desenvolvimentos com a assinatura do acordo luso-germânico sobre bens, direitos e interesses alemães⁴³⁵. Portugal, garantindo sempre e por princípio a aliança inglesa, não descarta novas possibilidades nas relações externas. Apesar de tudo, o comércio externo português continua a privilegiar as trocas com a Inglaterra conhecendo, sobretudo a partir do início da década de trinta, dois intrusos relevantes nas contas lusitanas, os Estados Unidos e a Alemanha. Segundo Rosas, a partir de meados dos anos trinta, o estabelecimento de um novo equilíbrio de forças internacional, no caso concreto na Europa, vai debilitar o poderio económico britânico com a intensificação das iniciativas alemãs⁴³⁶.

Em Espanha, o início da década de trinta lembrava a situação política e social portuguesa dos períodos conturbados da Primeira República. A revolução de outubro de 1934 nas Astúrias despertara as sementes do ódio ideológico que se manifestaria em toda a sua magnitude a partir de 1936. O levantamento levado a cabo pelos mineiros asturianos logrou estabelecer com êxito um soviete

⁴³³ A imprensa escrita portuguesa informa sobre o assunto, “Atravessaram o Reno ontem, ao cair da noite, 13 batalhões de infantaria e 9 de artilharia da «Reichswehr». Em Francofort os alemães têm concentrados 19 batalhões de infantaria e 13 destacamentos de artilharia, grande número de aeroplanos e «tanks». Na fronteira de Francofort as tropas alemãs e francesas encontram-se à distância dum tiro de pistola. Afirmam-se aqui que o total das forças alemãs que entraram já na região da Renânia se eleva a 50.000 homens. – (United Press)”. Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 09 de março de 1936, pp. 4.

⁴³⁴ Ambos os acordos publicados no *Diário do Governo*, I Série – N.º 90, de 20 de abril de 1935.

⁴³⁵ Acordo publicado no *Diário do Governo*, I Série – N.º 1, de 02 de janeiro de 1937, aprovado pelo Decreto-lei n.º 27038, de 26 de setembro de 1936.

⁴³⁶ Cf. Rosas, *Op. Cit.*, pp. 111-112.

revolucionário em toda a província. As atrocidades cometidas, assassinios de religiosos, violações, pilhagens e violência generalizada, resultaram numa dura repressão pelas forças governamentais enviadas propositadamente para a província. No final dos incidentes contaram-se mil e trezentos mortos e mais de três mil feridos, a maioria dos quais civis. Nas semanas seguintes foram feitos trinta mil prisioneiros políticos em toda a Espanha⁴³⁷.

Em 1936 quando irrompe a guerra civil espanhola, o sistema político português encontrava-se consolidado através de um parlamento de sentido único, e de uma direção governativa centralizada. A turbulência em Espanha vai contagiar a paz aparente portuguesa⁴³⁸, apesar de na segunda metade da década de trinta o governo dar sinais de ter a situação interna praticamente controlada. As relações bilaterais com Espanha iriam conhecer tempos difíceis que levariam ao corte das relações diplomáticas com as autoridades de Madrid, e a aproximação aos nacionalistas da Junta Militar de Burgos⁴³⁹. Neste contexto, a posição portuguesa ao Acordo de Não-Intervenção⁴⁴⁰, apesar das fortes pressões internacionais⁴⁴¹, vai demonstrar a determinação das autoridades portuguesas em manter um distanciamento em relação ao conflito e, mesmo assim, se permitir a apoiar o regime nacionalista espanhol.

A guerra civil de Espanha tem consequências bem visíveis em Portugal. Numa ação de rebelião a bordo dos navios da Armada surtos no Tejo, os marinheiros de mais baixa patente protagonizam um ato político de aproximação ao regime republicano espanhol. João Ameal, refletindo a visão contemporânea

⁴³⁷ Cf. Hugh, *Op. Cit.*, pp. 62-66.

⁴³⁸ “Os acontecimentos no país vizinho tinham uma importância vital para Portugal”. Cf. Pereira, *Op. Cit.*, pp. 76.

⁴³⁹ Ver processo de rutura das relações diplomáticas entre Portugal e a Espanha republicana na obra de César Oliveira, *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*, Edições O Jornal, Lisboa, 1987, pp. 190-201.

⁴⁴⁰ Sobre a “não-intervenção” ver breve texto em Duroselle, *Op. Cit.*, pp. 186-187.

⁴⁴¹ *Ibid.*, pp. 83-87 e pp. 91-113. Nos trechos selecionados pode ser verificada a atividade diplomática desenvolvida sobre esta matéria.

do regime, chama-lhe “breve fogacho marxista no Tejo”⁴⁴², Iva Delgado refere-se a um “minúsculo foco insurrecional a bordo de dois navios fundeados no Tejo – o aviso AFONSO DE ALBUQUERQUE e o contratorpedeiro DÃO”⁴⁴³. O incidente no Tejo motivou o envio de uma nota à comunicação social para publicação em 10 de setembro de 1936. A nota, assinada pelo presidente do conselho, justifica a ação militar e anuncia a visão de Portugal para o futuro, nos seguintes termos:

“A razão que se eleva acima de todos os sentimentos foi esta: os navios da Armada Portuguesa podem ser metidos no fundo; mas não podem içar outra bandeira que não seja a de Portugal. Desperdiçam-se num momento economias de muitos meses, é certo: não podemos porém ficar presos de tais considerações quando o exige a honra da Nação.”⁴⁴⁴

Os incidentes a bordo dos navios de guerra marcam uma viragem na política interna portuguesa com o início de uma vaga repressiva e marcadamente anti bolchevique cujo alvo privilegiado é o Partido Comunista⁴⁴⁵. O facto de os incidentes terem ocorrido a bordo dos navios de guerra demonstra até que ponto o Partido Comunista se enraizara entre os militares da Marinha, essencialmente entre os militares da categoria de praças⁴⁴⁶. Mas os incidentes atingem um pilar simbólico da recuperação económica e da renovação política corporizada pelo Estado Novo, os navios de guerra. A tolerância e as amnistias

⁴⁴² Cf. João Ameal, *Anais da Revolução Nacional*, Volumes IV, pp. 52.

⁴⁴³ Cf. Iva Delgado, *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*, Publicações Europa – América, Mem Martins, 1980, pp. 32.

⁴⁴⁴ A nota oficiosa é publicada na imprensa escrita com o título de “A Lição dos Factos”. Cf. *Diário de Lisboa*, edição de 10 de setembro de 1936, pp. 1 e 3.

⁴⁴⁵ Ver o relato de um marinheiro militante comunista a bordo de um dos navios revoltados, *A revolta dos marinheiros por João Borda, Episódios da Resistência Antifascista contados por quantos a viveram*, N.º 1, Coleção dirigida por Franco de Sousa, Edições Sociais, Lisboa, 1974.

⁴⁴⁶ A ação do Partido Comunista tinha influência entre os marinheiros da Armada, e as edições do *Marinheiro Vermelho* (órgão das células do Partido Comunista Português na Marinha de Guerra – ORA) mostram a cristação entre a categoria das praças e o oficialato, tal como as edições do *Marinheiro Vermelho* bem ilustram. Ver algumas edições em www.ges.pcp.pt/bibliopac/bin/wxis.exe/bibliopac. Ver também alusão ao incidente na obra de Luís Nuno Rodrigues, *A Legião Portuguesa, a Milícia do Estado Novo 1936-1944*, Editorial Estampa, Lisboa, 1996, pp. 65-66.

concedidas aos militares insurretos nos golpes dos anos anteriores, como por exemplo no caso da revolta da Ilha da Madeira, contrastam com a intransigência do regime no combate à oposição comunista ao regime, na forma dos campos de concentração que têm a sua aparição com a criação de “uma colónia penal para presos políticos e sociais no Tarrafal, da Ilha de Santiago, no Arquipélago de Cabo Verde”⁴⁴⁷. A mesma intransigência verifica-se no nível externo face às tentativas do Comité de Londres no âmbito do Acordo de Não-Intervenção⁴⁴⁸.

Com a proibição, por Decreto n.º 26935, de 27 de agosto de 1936, da exportação de armas e munições com destino a Espanha, a posição do governo português assume a neutralidade, em termos legislativos, relativamente ao conflito interno espanhol⁴⁴⁹. Uma visita ao articulado daquele decreto constata essa intenção no artigo 1.º, “Fica proibido em todo o território português a exportação direta ou indireta, a reexportação ou o trânsito, com destino a Espanha, às possessões espanholas ou à zona espanhola de Marrocos, de armas, munições e material de guerra, bem como de aeronaves, montadas ou desmontadas, e de navios de guerra. Porém, o artigo 2.º desmonta todo o propósito legislativo, porquanto, “O Governo Português suspenderá a proibição referida no artigo anterior logo que se verifique que algum dos países que tiver aderido aos princípios [...] pratica diretamente ou consente publicamente na prática de alguns dos factos seguintes: a) Alistamento de voluntários para as forças em luta, ainda que tais alistamentos se façam de forma indireta; b) Abertura de subscrições para a continuação da guerra ou remessa de quantias publicamente angariadas para esse fim”. Por fim, o artigo 3.º limita o âmbito da aplicação deste decreto, “O presente decreto entra imediatamente em vigor e será observado enquanto a proibição referida no artigo 1.º for efetivamente

⁴⁴⁷ Cf. Decreto n.º 26539, de 23 de abril de 1936.

⁴⁴⁸ Sobre a política de não-intervenção em Espanha e a posição portuguesa relativamente à comissão criada para a implementação do acordo de não-intervenção, o Comité de Londres, ver Oliveira, *Op. Cit.*, pp. 302-334, e Iva Delgado, *Op. Cit.* pp. 40-74.

⁴⁴⁹ Cf. Decreto n.º 26935, de 27 de agosto de 1936.

aplicada pelos governos alemão, britânico, francês, italiano e russo nos seus territórios respetivos”.

A intervenção portuguesa no conflito interno espanhol fica, portanto, condicionada pelo cumprimento dos restantes países no Acordo de Não-Intervenção. Com os apoios da Alemanha, da Itália e da União Soviética às partes intervenientes Portugal liberta-se da obrigação do cumprimento da neutralidade⁴⁵⁰ e colabora com as forças nacionalistas espanholas. A guerra civil espanhol transformava-se, assim, numa guerra internacional em território espanhol, “do lado dos governamentais com o auxílio russo e francês e do lado dos nacionalistas com o recurso dos marroquinos, Legião Estrangeira, alemães e italianos”⁴⁵¹.

Face ao instável ambiente político europeu, que se agravava, as autoridades portuguesas estudam e avaliam, metodicamente, os possíveis teatros de conflito e as eventuais consequências para Portugal. Esta perceção de ameaça externa é representativa dos receios portugueses em duas vertentes muito claras, a ameaça ao território europeu e a ameaça aos territórios ultramarinos. Neste contexto, em janeiro de 1936 é lido um Parecer no Conselho de Ministros, tecendo considerações sobre política externa e refletindo os assuntos atualmente mais prementes. Relativamente à aliança inglesa, a maior preocupação centra-se no reconhecimento da comparativa fragilidade militar portuguesa e da importância da capacidade de influência da opinião pública britânica. Existe a perceção de que o exército inglês possui “limitados efetivos” em tempo de paz e de que “a Inglaterra ganha as suas guerras na Europa e não

⁴⁵⁰ Sobre a ação do governo português relativamente à não-intervenção ver excertos da biografia política de Armindo Monteiro de autoria de Aires de Oliveira. Cf. Aires de Oliveira, *Op. Cit.*, pp. 156-165 e pp. 171-177

⁴⁵¹ Cf. Pereira da Silva, “Política Internacional – A evolução política internacional no último trimestre de 1936”, ACMN, tomo LXVII, JAN-JUN, pp. 306.

na África: mas pode dar-nos (aos portugueses) o auxílio precioso para a defesa do mar”⁴⁵².

Sobre a política externa espanhola, o mesmo parecer reconhece que a Espanha “procurará manter acima de tudo a sua neutralidade no caso de um conflito europeu”. Arriscando ainda que a Espanha poderá abandonar a neutralidade em caso de: (1) desagregação política portuguesa que torne fácil a conquista do território; (2) se a guerra contra um país estrangeiro for motivo de união interna; (3) no caso de um regime extremista interessado em uniformizar o sistema político peninsular, e (4) se a derrota da Inglaterra em conflito a reduzir a impotência. Por fim, não se vislumbraria qualquer interesse espanhol no desmembramento do império colonial português, apenas a desagregação interna do Portugal ibérico teria interesse para Espanha.

A política externa sul-africana surge como retirando vantagem da vizinhança portuguesa em contrapartida a um vizinho mais poderoso. No caso da Bélgica, esta não é considerada inimigo eventual, acreditando numa retirada africana para evitar um conflito europeu.

A aliança inglesa, as políticas externas espanhola e sul-africana e a amizade belga, são confrontadas com a série de hipóteses: (1) guerra na península; (2) intervenção portuguesa noutro teatro de guerra europeu; (3) guerra no território ultramarino para defesa das colónias, com as sub-hipóteses, (3-A) sem guerra na europa, (3-B) com guerra na península e (3-C) com guerra noutro teatro de operações. Face a estas hipóteses é avaliada a posição portuguesa: isolada, ou em entendimento com a Inglaterra. As conclusões a que chega o documento são as seguintes:

“1. Podemos prever para a defesa da península, a colaboração com o exército inglês, pelo menos a partir de certa fase da luta.

⁴⁵² Informação-Resumo-Parecer, s/ data, com a inscrição manuscrita “Lido em Conselho de Ministros pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros (Dr. Armindo Monteiro) em Janeiro 1936. Assinado: Armindo Monteiro”. AHD, Missão militar britânica a Portugal, 2.º Piso, M70, A47, Pr. 39,1.

2. Temos de prever também essa colaboração para o caso de uma intervenção noutra teatro de operações.
3. Temos de prever a guerra em território colonial só a nosso cargo ou principalmente a nosso cargo (em terra): - e esta hipótese é neste momento fundamental.
4. Devemos prever a colaboração com a marinha inglesa para a guarda e defesa dos caminhos do mar: 1) na hipótese de uma guerra colonial em que estejamos empenhados; 2) na hipótese de guerra europeia em que tenhamos de colaborar com a Inglaterra.”⁴⁵³

À data do documento, a avaliação sobre a possibilidade de uma guerra na Europa era uma hipótese seriamente assumida, implicando uma ameaça no território peninsular e no Ultramar. Todavia, se a inevitabilidade de estar ao lado da Inglaterra, por um lado, era assumida sem qualquer tipo de dúvidas⁴⁵⁴, por outro, a proximidade ou afastamento relativamente à Espanha reflete o impasse que rodeava a sorte do conflito espanhol. A avaliação de um eventual conflito indica a clara percepção dos dirigentes portugueses sobre a possibilidade da ocorrência de uma agressão algures na Europa, desviando as preocupações portuguesas do saneamento financeiro do país.

Sobre a ação da Marinha de Guerra, a participação naval portuguesa no conflito espanhol ocorre com a questão de Tânger⁴⁵⁵. A permanência da esquadra republicana em Tânger, zona internacional com estatuto especial era o centro da polémica pois o lado nacionalista arrogava-se ao direito de reclamar

⁴⁵³ *Ibid.*.

⁴⁵⁴ Apesar das dificuldades em acertar os termos na redação exata sobre a visita de uma missão militar inglesa a Portugal. Cf. *Dez Anos de Política Externa*, Vol. I, Doc. N.º 114, pp. 175.

⁴⁵⁵ Apesar da proximidade geográfica, o envolvimento da marinha portuguesa, militar e mercante, no apoio e transporte dos refugiados do conflito é modesto quando comparado com outras marinhas. Os dados apresentados por Willard são eloquentes, no ano de 1936 em três datas representativas (28 de julho, 4 de setembro e 20 de novembro) os dados sobre os navios de guerra estrangeiros reportados em águas espanhol são os seguintes: ingleses – 69; franceses – 23; italianos – 24; alemães – 24; norte-americanos – 9; portugueses – 3; mexicanos – 1, e argentinos – 2. Cf. Frank. C. Willard Jr, “Multinational Naval Cooperation in the Spanish Civil War, 1936”, *Naval War College Review*, Spring 1994, pp. 72-101. Em especial ver Tabela 1, pp. 79.

idêntico tratamento, porque as tropas nacionalistas movimentavam-se nas vizinhanças da fronteira com aquele território. A Inglaterra envia dois contratorpedeiros, a Itália, o cruzador CONTE DI SAVOIA, a França, o cruzador SUFFREN, e Portugal os contratorpedeiros TEJO e DÃO. A esquadra internacional constituiu-se nas proximidades de Tânger em 24 de julho de 1936⁴⁵⁶. Na região, importantes incidentes têm lugar entre navios das partes em conflito e os navios da esquadra internacional. No dia 6 de agosto, relatam-se disparos atingindo navios neutrais, quando o navio DATO da esquadra republicana dispara em direção a um contratorpedeiro inglês. Não são registados danos.⁴⁵⁷

Em 19 de agosto de 1936 a oeste do Estreito de Gibraltar, a guarnição do cruzador espanhol republicano LIBERTAD realiza em alto mar uma busca ao vapor de carga alemão KAMERUN, tendo sido percorridas os porões e outras dependências obrigando, em seguida, o capitão do vapor em mudar o rumo do navio⁴⁵⁸. Verificam-se alguns incidentes com navios mercantes e navios de guerra portugueses, como o incidente com o contratorpedeiro LIMA, em finais de agosto, no porto de Bilbao, conforme nos relata Maurício de Oliveira⁴⁵⁹.

Apesar da proximidade geográfica do conflito espanhol ditar os receios portugueses sobre o ambiente externo, em plena Europa jogava-se de novo a sorte das colónias africanas, e a questão colonial portuguesa voltava a ensombrar a integridade do império português pelas insistências germânicas em recuperar a situação anterior ao Tratado de Versalhes e exigir o retorno das antigas colónias⁴⁶⁰.

⁴⁵⁶ Ver sobre este tema a última página da edição do *Diário de Lisboa* de 29 de julho de 1936.

⁴⁵⁷ Cf. John M. Kersh, *Influence of Naval Power on the Course of the Spanish War, 1936-1939*, Strategy Research Project, U. S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2001, pp. 14.

⁴⁵⁸ Cf. Maurício de Oliveira, *A Tragédia Espanhola no Mar, Subsídios para a história da acção da Armada de Espanha (Esquadras Nacionalista e Governamental) na Guerra Civil*, Parceria António Maria Pereira, Lisboa, 1936, pp. 83-84.

⁴⁵⁹ *Id.*, pp. 94 e ss. Sobre o navio KAMERUN ver Delgado, *Op. Cit.*, pp. 88-93.

⁴⁶⁰ Sobre o assunto ver Futscher Pereira, *Op. Cit.*, pp. 154-159, e a obra de Valentim Alexandre, *O Roubo das Almas, Salazar, a Igreja e os totalitarismos [1930-1939]*, Dom Quixote, Lisboa, 2006, pp. 285-305.

Com o fim da guerra civil de Espanha inicia-se um idílio ibérico. Depois dos arrufos das primeiras décadas do século XX os dois países ibéricos entendem conjugar uma aproximação. O Tratado de Amizade e Não-Agressão, assinado em Lisboa em 17 de março de 1939⁴⁶¹, vai alicerçar um novo capítulo nas relações externas entre os dois países. Este tratado teve repercussões internacionais entre as potências europeias, preocupadas com o rumo que o relacionamento ibérico poderia imprimir às possibilidades do conflito que avançava inexoravelmente. Neste contexto, “apostado na neutralização da Península, o Foreign Office dá também a sua bênção ao entendimento peninsular”⁴⁶².

O percurso que leva ao tratado inicia-se seis meses antes. O embaixador português em Espanha relata as conferências ocorridas com o Conde de Jordana, em Burgos, em 19 e 23 de setembro de 1938. Os ofícios trocados mostram que são numerosos os encontros entre o embaixador português, Pedro Theotónio Pereira, e o ministro dos assuntos exteriores espanhol, Conde de Jordana. Os pontos sensíveis nas trocas de impressões entre os interlocutores surgem quando o tema é a política externa. Face aos “laços de amizade e solidariedade ideológica” existente entre as duas nações, interessava a ambos os países deixar de ter preocupações com a fronteira comum. Contudo, o problema surgiria se um conflito europeu degenerasse antes de resolvida a questão interna espanhola, dada a posição interventiva da Alemanha e da Itália na guerra civil, e conhecida a relação próxima entre Inglaterra e Portugal.

Na definição da política externa é evidente o desejo de aproximação entre Espanha e Portugal, desde que isso não acarretasse prejuízos nas relações externas próprias dos dois países. Manifesta-se o desejo de Espanha em

⁴⁶¹ Foi assinado ainda um Protocolo Adicional ao Tratado, publicado no *Diário da República* n.º 179, de 3 de Agosto de 1940, e um 2.º Protocolo Adicional ao Tratado, publicado no *Diário da República* n.º 235, de 8 de Outubro de 1948.

⁴⁶² Cf. Aires de Oliveira, *Op. Cit.*, pp. 177. No mesmo contexto, Fernando Rosas refere: “o Tratado de Amizade e Não Agressão, assinado em março de 1939 com a Espanha e com o apoio claro e inequívoco da Inglaterra”. Cf. Rosas, *Op. Cit.* (1990), pp. 40.

estabelecer com Portugal um acordo de não-agressão, havendo grande interesse em assinar tal acordo. O próprio ministro Jordana afirma, “nós estamos livres para fazer um acordo destes com Portugal e conto que também Portugal o esteja, apesar dos seus compromissos de ordem internacional”⁴⁶³.

O tratado é preparado com antecedência e método. Para cumprir este desiderato, o Ministério dos Negócios Estrangeiros prepara um documento⁴⁶⁴ em que reúne um conjunto de considerações sobre as vantagens e desvantagens em estabelecer um pacto de tal natureza. No respeitante às vantagens, são enumeradas as seguintes: (1) Afirmação da amizade e da confiança entre os dois povos, para contrariar algumas correntes internas espanholas e sossegar outras portuguesas, e dificultar as intrigas alemãs e italianas tecidas em volta da pretensa desconfiança entre portugueses e espanhóis; (2) Mostrar a confiança portuguesa em Franco, e habilitá-lo a defender-se de possíveis exigências de outras potências, com o fundamento de ter um tratado com Portugal; (3) Dar a Espanha e a Portugal a segurança de que só em caso extremo, como durante uma guerra, as fronteiras serão invadidas ou os portos atacados; (4) Afastar do campo da intriga ou da especulação política europeia a ideia da divisão da península em dois blocos para depois da guerra; (5) Dar à Inglaterra a impressão de que temos meios de acautelar os nossos interesses além do seu apoio ou proteção.

Como inconvenientes são enumeradas os seguintes: (1) A divergência de opiniões, em Portugal, sinceras mas apaixonadas umas, de má-fé outras, em assunto de que é fácil apaixonar a opinião que no fundo não confia e continuará a desconfiar; (2) Dentro desta mesma ordem de ideias, a especulação em torno de que se há-de acusar de contrário à Aliança Inglesa; (3) O pretexto, que pode fornecer em Inglaterra às esquerdas parlamentares, para lhe darem aquela

⁴⁶³ Ofício N.º 254, Proc. 1, de 19 de setembro de 1938 e Ofício N.º 259, Proc. 1, de 24 de setembro de 1938, Embaixada de Portugal (San Sebastian), AHD, 2.º Piso, M269, A48, Pr. 33,2.

⁴⁶⁴ Vantagens e Desvantagens sobre celebração do Pacto Ibérico, sem data, AHD, 2.º Piso, M269, A48, Pr. 33,2.

interpretação e nos atacam e atacam também o governo inglês pela sua política na península, o que conduzirá a declarações interpretativas da aliança e do pacto que podem ser inconvenientes para nós e destruírem o alcance aparente do mesmo pacto; (4) Ser feito num momento em que as opiniões e os próprios governos estão apaixonados em todos os países, e hão-de interpretar sem segurança de raciocínio mas só por sentimento os intuitos do pacto, v.g. como em tempo ponderou o embaixador em Londres, fazer crer que Franco se garante do nosso lado para ter maior liberdade de movimentos contra França; (5) O risco das dificuldades de conciliar o pacto e a aliança se houver um conflito geral; (6) A força ou pretexto que dará à Inglaterra para nenhum auxílio nos prestar no começo de qualquer conflito se puder dizer que nos reputa seguros do lado da terra; (7) A dificuldade que representará, se formos para uma revisão dos tratados de aliança com a Inglaterra, tolhendo-nos em eventuais cláusulas relativas à utilização de portos, que podem ser, estando nós libertos, um dos maiores trunfos nossos nas negociações; (8) A falta de suficiente razão justificativa do pacto celebrado neste momento; (9) Desconhecermos qual o pensamento do governo inglês neste momento, o que sabemos da opinião de Halifax indica já qual a dificuldade de interpretação do pacto perante a aliança.

As vantagens pretendem oferecer uma perspectiva de união ibérica unida contra influências externas. O apoio a Franco proporciona, antes de mais, um posicionamento ideológico inequívoco, indicando o governo português vantagens claras em dois sentidos, no cenário internacional e para aplicação na política interna.

As autoridades portuguesas consideram a aproximação a Espanha uma clara vantagem estratégica. A questão da segurança mútua e do compromisso de que não haveria a temer qualquer ação belicosa entre os parceiros ibéricos, demarca-se pela sua extrema relevância pois coloca a primeira linha de defesa no parceiro ibérico podendo, também, substituir as necessidades de outras alianças, que no caso português correspondia à aliança inglesa. As vantagens são sobretudo viradas para o exterior, tendo sempre como enfoque o cenário

internacional, seja o ibérico, seja o europeu, mas nem uma palavra sobre as colónias, o denominador comum permanente quando as autoridades portuguesas redigem sobre a política externa.

Os inconvenientes, por outro lado, são essencialmente de cariz interno. As divergências de opinião ocupam, um surpreendente primeiro lugar, sobretudo por poder representar uma questão contrária à aliança inglesa. Também o que “as esquerdas” britânicas podem ou não pensar sobre o assunto é motivo de apreensão das autoridades portuguesas. Uma preocupação desta natureza parece descabida mas denota a preocupação relativamente à Inglaterra, e demonstra a admiração pelo regime participado e liberal britânico. Do lado britânico também se anteveem eventuais dificuldades em conciliar o pacto com a aliança no caso de um conflito, e mais objetivamente a percepção de que Portugal estaria seguro do lado continental escusando-se a Inglaterra a auxiliar o velho aliado ibérico em caso de necessidade.

Não restam dúvidas que foram apresentados argumentos suficientes para obter uma decisão consolidada e sistematicamente analisada, mas a urgência de um entendimento ibérico suplantou os receios de colocar em risco a aliança inglesa. Portugal permanecia dividido entre trocar o certo que representava a aliança inglesa, pelo incerto, na forma dos belicosos vizinhos ibéricos que tinham concretizado uma luta interna impiedosa e fratricida, marcada por diferenças ideológicas insanáveis, num nível de violência que Portugal jamais experimentara, nem nos mais sangrentos incidentes reviralhistas. Não deixa de ser relevante indicar que a desconfiança portuguesa em relação a Espanha tinha todo o sentido em permanecer alerta. As conversações entre Hitler e Franco, que decorreriam durante o conflito mundial, poderiam tornar insustentável a situação neutral portuguesa no caso de Franco enveredar por uma aproximação ao nacional-socialismo, deixando Portugal na angústia por uma opção que lhe seria desfavorável em qualquer sentido, manter a ligação a Espanha, e em

consequência à Alemanha nazi, ou fortalecer a aliança inglesa e arriscar uma invasão pela fronteira espanhola por forças alemãs⁴⁶⁵.

Nesta perspectiva, o limitado poder naval português seria inútil na defesa da fronteira terrestre permitindo, quando muito, uma retirada dos dirigentes portugueses do território europeu, tal como ocorrera aquando das invasões napoleónicas, apenas que desta vez não seria para o Brasil, mas para os Açores⁴⁶⁶. O investimento no Exército levado a cabo nos últimos anos da década de trinta, e das avultadas despesas inscritas no orçamento para o Ministério da Guerra assinalam, em paralelo, o desinvestimento na Marinha de Guerra, bem como a concentração da iniciativa lusitana no campo da política externa na Península Ibérica.

A dependência relativamente a uma aguerrida Espanha, ou a subordinação a uma hegemónica Inglaterra, resultam na menoridade lusitana no contexto ibérico e na exiguidade efetiva no contexto europeu e mundial. A edificação da esquadra de guerra portuguesa não foi mais do que a substituição de meios inúteis do ponto de vista militar, por meios inúteis do ponto de vista político. Portugal descartou a opção por participar no conflito europeu iminente, preferindo o distanciamento e a oportunidade neutral.

A política de rearmamento do Exército português traria ainda dificuldades inusitadas no delicado conserto entre as Nações. O incidente diplomático luso-checoslovaco de 1937 constituiu um marco da posição portuguesa na política externa. A recusa da Checoslováquia em vender material de guerra a Portugal,

⁴⁶⁵ Os relatos de Serrano Suñer revelam a fragilidade portuguesa em caso de entendimento entre espanhóis e alemães. Cf. Paul Preston, *Franco and Hitler, The Myth of Hendaye 1940, Contemporary European History*, 1992, pp. 1-16. Noutro apontamento, em relato autobiográfico, o ministro de Franco refere uma conversa com Ribbentrop, em setembro de 1940, sobre uma hipotética invasão da Península Ibérica por forças do Eixo, por questões de segurança e pelo valor da posição geográfica e estratégica. Na mesma ocasião, Ribbentrop revelou a Suñer a preocupação pelos laços político-económicos entre Portugal e a Inglaterra. Cf. Serrano Suñer, *Entre Hendaye y Gibraltar (Frente a una leyenda)*, Ediciones y Publicaciones Españolas, S.A., Madrid, 1947, pp. 171-172.

⁴⁶⁶ Cf. Aires de Oliveira, *Op. Cit.*, pp. 210.

explicada “pela atitude de Portugal na questão da não-intervenção e controlo da fronteira espanhola”⁴⁶⁷, resume-se à desconfiança checoslovaca de que o armamento fabricado neste país pudesse ser utilizado no conflito interno espanhol. As autoridades portuguesas alegaram que o armamento se destinava ao rearmamento do seu Exército, referindo ainda a pretensa influência da França e da Rússia em prejudicar tal negócio, procurando fornecedores alternativos de armamento para o Exército⁴⁶⁸. O certo é que as autorizações para exportação do material de guerra não foram emitidas pelo governo checoslovaco e o seu congénere português, através do ministro dos negócios estrangeiros, à data Oliveira Salazar, manda retirar o ministro plenipotenciário que abandona Praga em 18 de agosto de 1937⁴⁶⁹.

A atitude de Portugal para com a Checoslováquia, pouco diplomática, é o corolário das posições de firmeza tomadas por ocasião da guerra civil espanhola. À data, a Europa Central fervilhava com as atitudes belicosas e revisionistas do chanceler alemão e com as frouxas tentativas de apaziguamento das democracias ocidentais, com destaque para a Inglaterra. Apesar de tudo, qualquer autoridade portuguesa teria dificuldades em justificar uma ação tão definitiva como o corte de relações diplomáticas com um país. O corte de relações diplomáticas entre estados jamais será considerado uma questão de menor importância, ainda por mais, e no caso em particular, pela recusa da emissão de autorizações de exportação de um número irrisório de metralhadoras. Uma ação tão definitiva e extrema de um governo europeu não

⁴⁶⁷ Cf. *Dez Anos de Política Externa*, Vol. I, Doc. N.º 3, pp. 472.

⁴⁶⁸ Como podemos verificar da correspondência trocada entre as autoridades portuguesas e alemãs sobre a compra de armamento para o Exército, e sobre a autorização de pagamento do seguinte material: 10 aviões Junker; 2.800 metralhadoras Berlim-Suhl e máquinas de fabricação de munições da “Deutsche Waffen-und Munitionsfabrik”. Cf. Ofício N.º 162, Proc. 39.1, de 26 de agosto de 1938, relativo ao pagamento dos fornecimentos de material de guerra, enviada pelo MNE para o Administrador Geral do Exército, AHD, Cota M69, Caixa A46.

⁴⁶⁹ Ver vários documentos relativos à correspondência diplomática trocada sobre ao assunto, e o Comunicado do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca do corte de relações diplomáticas entre Portugal e a Checoslováquia. Cf. *Dez Anos de Política Externa*, Vol. I, Doc. N.º 47, pp. 100-105.

passariam em claro aos olhos das restantes potências, apesar de demasiado ocupadas em desatar os conflitos prestes a germinar no centro do continente.

Em termos de edificação de força militar, a Marinha de Guerra tinha atingido o apogeu, pelo congelamento das construções navais projetadas. Ao nível naval, o incidente notável da revolta dos marinheiros no rio Tejo, a bordo dos navios de guerra em setembro de 1936, recordava a importância do elemento humano na edificação da força armada num domínio tecnologicamente evoluído e de como a operação dos navios de guerra, meios de combate poderosos, podia estar condicionada por fidelidades políticas⁴⁷⁰. O Exército podia chamar a si todas as atenções e concentrar as opções de investimento mais relevantes. Os recursos financeiros disponíveis para a edificação da esquadra portuguesa reduzem-se significativamente a partir de meados da década de trinta e os gastos com o Exército conhecem um crescimento quase meteórico, atingindo 25% do total das despesas do orçamento português. Este cenário comprova que as preocupações do governo português se focavam na constituição e manutenção de forças militares terrestres consideráveis, em detrimento das forças e dos meios navais, identificando ameaças terrestres, não apenas na Ibéria, mas também nos territórios ultramarinos, ou a eventual possibilidade do uso do Exército para combater inimigos internos⁴⁷¹.

A definição e confirmação da política externa haveriam de ser ditadas pelo próprio presidente do conselho por ocasião da preparação da visita do chefe de estado português à África do Sul. Naquele discurso proferido a 23 de maio de 1939 Oliveira Salazar afirma “a nossa feição atlântica e atividade colonial estão na base da aliança inglesa; a vizinhança e solidariedade peninsular cimentam a fraternal amizade com a Espanha; o heroico esforço de Portugal,

⁴⁷⁰ Ainda nas palavras de Gourevitch, “uma marinha não pode ser usada, pelo menos não tão facilmente como um exército, para a repressão doméstica”, *Op. Cit.*, pp. 896.

⁴⁷¹ Cf. Afonso, *Op. Cit.*, pp. 181.

criador de impérios, domina as relações com o Brasil [...] a nossa compreensiva universalidade e a extensão dos nossos interesses permitem as melhores e mais amigáveis relações com todos os Estados”⁴⁷².

Mas os “princípios que vitoriosamente resistem à ação do tempo”⁴⁷³ são reafirmados por Oliveira Salazar em artigo publicado no *Diário da Manhã* de 07 de novembro de 1940: “1.º Afastamento, na medida do possível, das querelas intestinas da Europa Ocidental; 2.º Fidelidade inalterável à Aliança Anglo-Lusa; 3.º Amizade com o Brasil que representa, na terra americana, a projeção do nosso género criador de civilização e perpetua a memória das gerações que, rasgando os mares, desbravando o sertão e edificando as cidades, realizaram o mais extraordinário milagre da expansão portuguesa; 4.º Manutenção de relações cordiais com a Espanha assentes na base do mútuo reconhecimento do facto incontrovertível do dualismo peninsular e na convicção comum da solidariedade essencial dos interesses dos dois Estados que, em séculos de História, verificaram a harmonia das suas conveniências vitais com o prosseguimento em rotas paralelas da sua missão ocidental”.⁴⁷⁴

A incerteza que rodeava as relações internacionais no final dos anos trinta contrastava com a aparente paz social lusitana. A medida da influência dos fatores externos influenciava a ação de liderança portuguesa de Oliveira Salazar, dividido entre o distanciamento relativamente ao conflito espanhol e o apoio à facção nacionalista, de natureza ideológica, sem beliscar a aliança com a Inglaterra.

Tendo presente a influência da natureza humana nas relações

⁴⁷² Cf. *Diário das Sessões*, II Legislatura, Sessão N.º 45, de 22 de maio de 1939, pp. 446, ou, em alternativa, Oliveira Salazar, *A crise política europeia e a situação externa de Portugal*, Imprensa Libânio da Silva, Lisboa, 1939, pp. 16.

⁴⁷³ Oliveira Salazar, *Política Externa Portuguesa, artigo publicado no Diário da Manhã de 07 de novembro de 1940*, Livraria Bertrand, Lisboa, 1940, pp. 8.

⁴⁷⁴ *Ibid.*, pp. 9.

internacionais, como pontifica Kenneth Waltz⁴⁷⁵ e, também como defende Daniel Byman e Kenneth Pollack⁴⁷⁶, “os indivíduos desempenham um papel central na definição das relações internacionais”, acrescentando que os indivíduos são determinantes para as relações internacionais sob determinadas circunstâncias e quando “as instituições estão em conflito, ou em períodos de grande mudança”⁴⁷⁷. Neste contexto, segundo Bueno de Mesquita, todos os líderes políticos respondem a determinados grupos para manter o poder. Para cumprir este desiderato, os líderes concebem três conjuntos de decisões relacionadas: o primeiro é a escolha da percentagem de imposto que gera a receita do governo e que influencia o esforço de trabalho da população; o segundo respeita ao modo como a receita é gasta para manter em funções os titulares do poder, sobretudo os grupos que os apoiam, por fim proporcionam a distribuição de favores por um grupo cada vez maior de beneficiários, à medida que estes aumentam⁴⁷⁸. Ora, a nova administração portuguesa beneficiava de um confortável apoio militar, essencialmente do Exército, procurando garantir a sua permanência no poder através da distribuição dos recursos nacionais a seu favor.

A supremacia de Oliveira Salazar como “predominant leader”⁴⁷⁹ na política portuguesa revela a faceta conservadora nas decisões conexas com a política externa, evitando a incerteza que grassava nos palcos internacionais e direcionando as opções para a Inglaterra, colocando a salvo, pelo menos em

⁴⁷⁵ Na obra de Kenneth Waltz, *Man, The State and War, A Theoretical Analysis*, Columbia University Press, New York, 2001. Esta obra apresenta como linhas gerais três níveis de análise, identificando-as como “imagens” das relações internacionais. Na primeira imagem o comportamento das nações emana do indivíduo, na segunda imagem o comportamento das nações resulta da organização interna do estado e, na terceira imagem, o comportamento das nações deriva do seu posicionamento relativo no cenário internacional, anárquico, do ponto de vista do poder relativo e geográfico.

⁴⁷⁶ Cf. Daniel Byman e Kenneth M. Pollack, *Op. Cit.*, pp. 114.

⁴⁷⁷ *Id.*, pp. 109,

⁴⁷⁸ Cf. Bruce Bueno de Mesquita, *et. al.*, *The Logical of Political Survival*, The MIT Press, Cambridge, 2003, pp. 8. Bueno de Mesquita identifica como “winning coalition” os grupos que apoiam os líderes em funções.

⁴⁷⁹ Cf. Hermann, *Op. Cit.*, pp. 365-366 e pp. 382. O estudo apresentado por Hermann coloca as decisões da política do estado em três modelos de governação: “predominant leader”; “single group”, e “multiple autonomous actors”. Numa série de eventos recolhidos no cenário internacional, o estudo revelou que o nível inicial é aquele em que o comportamento revela um compromisso menos extremo.

teoria, o império ultramarino português.

3. Apresentação e análise dos dados – Marinha de Guerra

Os dados recolhidos nesta parte do trabalho decorrem de documentos oficiais do governo português. Temos, por um lado, os dados provenientes dos diplomas legais que possibilitam uma avaliação compreensiva. Por outro lado, temos os dados obtidos das propostas para os orçamentos de despesa do ministério da Marinha que permitem a sua tabulação e apresentação em quadros, requerendo uma avaliação, também compreensiva, mas comparativa, e permitindo avaliar o trajeto evolutivo das opções políticas de um modo mensurável.

Neste cômputo, a mera existência de dados cardinais não transforma a análise que se pretende qualitativa, em análise quantitativa. Contudo, pode fornecer novas possibilidades de análise, detetando aumentos e reduções, distinguindo para mais e para menos, nunca olvidando as perspectivas que não fruem desse fator concreto.

Decidimos individualizar os dados recolhidos de acordo com a sua natureza, organização estrutural, recursos humanos, recursos financeiros, meios (navios e representação diplomática e consular) organizando-os por sequência cronológica e separando-os por regimes: a Primeira República, até ao golpe militar de 1926, a Ditadura Militar até à publicação dos textos legislativos em 1933 que enformaram o Estado Novo, e desde essa data até ao final da década de trinta.

3.1. Organização do Ministério da Marinha

Após a revolução do 5 de outubro, a estrutura da marinha corresponde à organização herdada da Monarquia, tal como foi estabelecida no Decreto de 11 de abril de 1907⁴⁸⁰. Na orgânica da Secretaria de Estado⁴⁸¹, designação usada à data, o ministro é apoiado pela Repartição do Gabinete e dirige superiormente todos os serviços da Marinha: a Majoria General da Armada; a Direção Geral da Marinha e a Administração dos Serviços Fabris, cujos responsáveis máximos respondem diretamente ao ministro⁴⁸², são de livre escolha do governo e sem prazo marcado para o exercício desses cargos⁴⁸³.

A Majoria General da Armada, através do major general da armada, exerce o comando superior em matéria disciplinar e de serviço, com respeito às forças navais constituídas e ao pessoal⁴⁸⁴. O auditor de marinha é o adjunto à Majoria General da Armada, em acumulação de funções com o cargo de consultor dependente da Direção Geral da Marinha. A parte administrativa dos serviços da Armada, a aquisição e reparação do material naval, departamentos e capitanias dos portos, marinha mercante e pescas, serviços de faróis e construções civis da Marinha, incumbem à Direção Geral da Marinha⁴⁸⁵.

⁴⁸⁰ Cf. *Ordem da Armada* N.º 4, Série A, de 11 de abril 1907. A marinha encontrava-se sob tutela de Ayres de Ornellas de Vasconcellos.

⁴⁸¹ Apenas o Governo Provisório saído da revolução de 5 de Outubro conserva a Marinha e as Colónias no mesmo ministério tal como era norma no século XIX. A separação das pastas acontece logo no segundo governo republicano.

⁴⁸² Cf. Decreto de 11 de abril de 1907, artigo 34.º, número 1.

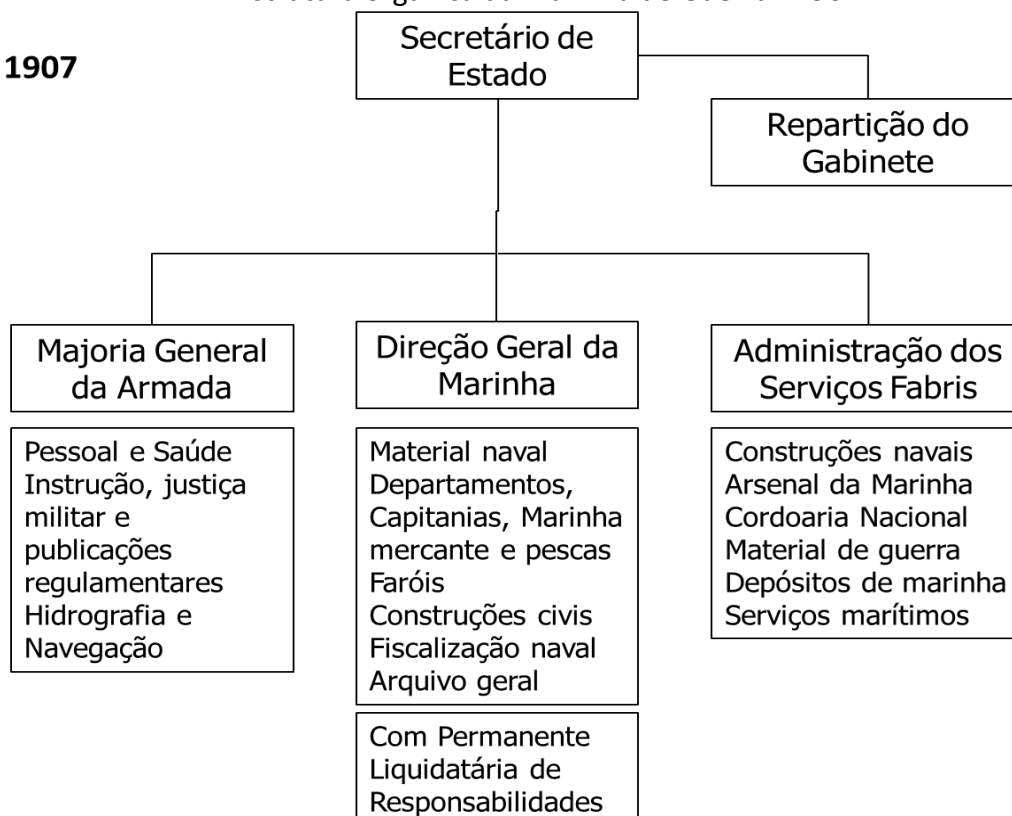
⁴⁸³ *Ibid.*, artigo 35.º.

⁴⁸⁴ Na Majoria General da Armada funcionam três repartições: a 1.ª Repartição trata dos assuntos do pessoal e saúde naval; a 2.ª Repartição trata da instrução, disciplina, justiça militar, informações e publicações regulamentares, e a 3.ª Repartição é a responsável pelos assuntos referentes à hidrografia, e todos os assuntos de interesse para a navegação.

⁴⁸⁵ Na Direção Geral da Marinha funcionam as seguintes repartições, com competências próprias: 1.ª Repartição, para a aquisição e reparação do material naval; 2.ª Repartição, que engloba os departamentos marítimos e as capitanias dos portos, a marinha mercante e as pescas; 3.ª Repartição, faróis; 4.ª Repartição, as construções civis; 5.ª Repartição, a fiscalização naval, e a 6.ª Repartição, o Arquivo Geral.

Estrutura orgânica da Marinha de Guerra - 1907⁴⁸⁶

1907



Os atos dos conselhos administrativos, bem como as despesas pecuniárias e de material, estão sujeitas a fiscalização técnica e administrativa por parte da Comissão Permanente Liquidatária de Responsabilidades, presidida pelo diretor geral da marinha. O delegado da Comissão Permanente Liquidatária de Responsabilidades exerce as funções de inspetor fiscal.

A Administração dos Serviços Fabris é o órgão competente para a construção e reparação do material naval, na sua dependência funcionam as direções: de construções navais, que tem na sua tutela o Arsenal da Marinha; a Cordoaria Nacional, aparelho e velame; do material de guerra; depósitos de marinha e serviços marítimos.

Esta estrutura, com a identificação de três pilares bem demarcados, na dependência do ministro da marinha: a função operacional e do uso militar do

⁴⁸⁶ Nos termos do Decreto de 11 de abril de 1907.

poder naval; a área de fomento e do exercício da autoridade do Estado, e as fábricas da Marinha, permaneceu até à República Nova⁴⁸⁷.

Em 1918, durante a liderança sidonista, Carlos da Maia⁴⁸⁸ propõe uma nova orgânica da Secretaria de Estado da Marinha, através do Decreto n.º 4451, de 16 de junho de 1918. Num contexto ainda de conflito, as autoridades portuguesas alteram o conceito organizacional da Marinha de Guerra. Contudo, a sua regulamentação só foi publicado em 10 de dezembro de 1918, através do Decreto n.º 5041, de 3 de dezembro de 1918, já com Canto e Castro a tutelar a pasta da Marinha⁴⁸⁹. A proposta segue um modelo simplificado de direções gerais com funções executivas que se subdividem em repartições e, no caso da Majoria General da Armada, em estruturas militares dedicadas (estado-maior). O decreto estabelece logo no artigo 1.º que a “Secretaria de Estado da Marinha trata dos assuntos de caráter civil ou militar que dizem respeito à Marinha ou se relacionam com ela e organiza, prepara e dirige as forças da Armada necessárias à defesa do país”. As direções gerais são dirigidas por oficiais gerais ou por oficiais superiores, da livre escolha do secretário de estado.

A Marinha é dirigida superiormente pelo secretário de estado da marinha, o administrador superior dos recursos postos à sua disposição, que é a autoridade hierárquica da Armada que se segue ao presidente da república, tendo sob a sua dependência todo o pessoal civil e militar.

O Conselho General da Armada é o órgão de conselho do secretário de estado da marinha, ao qual este preside. Funcionam ainda junto do secretário de

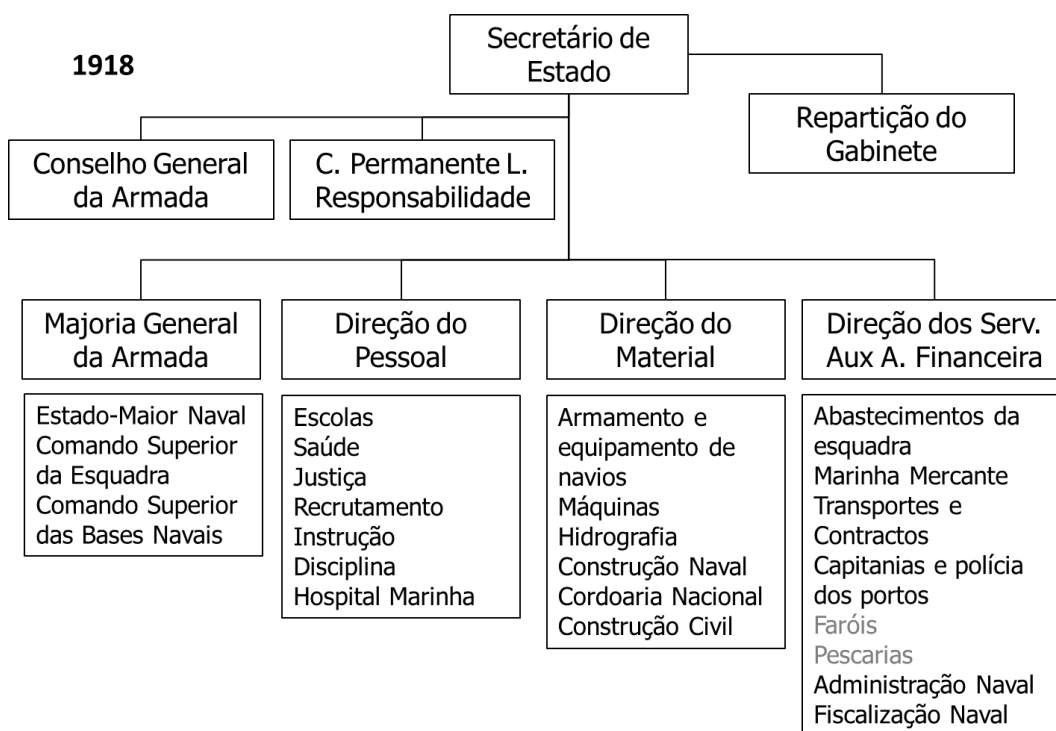
⁴⁸⁷ O preâmbulo do Decreto n.º 4451, de 16 de junho de 1918, refere um estudo sobre modificações a introduzir na organização da Armada, realizado por uma comissão de oficiais nomeada pelo Governo Provisório, em 1911. Nas palavras de Pereira da Silva: “era uma Armada constituída por um núcleo de navios capitais, com cruzadores ligeiros, contratorpedeiros e submarinos”. Cf. Silva, *Op. Cit.*, 1924, pp. 6.

⁴⁸⁸ José Carlos da Maia era secretário de estado da marinha no governo de Sidónio Pais. Foi um dos líderes republicanos assassinado na noite sangrenta.

⁴⁸⁹ O diploma é publicado durante a Grande Guerra, mas é regulamentado apenas em data posterior à assinatura do armistício.

Estado, uma Repartição de Gabinete e a Comissão Permanente Liquidatária de Responsabilidades.

Estrutura orgânica da Marinha de Guerra - 1918⁴⁹⁰



A Majoria General da Armada (1.ª Direção Geral) é chefiada pelo major general da armada e tem a seu cargo a preparação e o aprontamento dos planos de guerra, a chefia na execução das operações da esquadra, assim como os aspetos militares relacionados com a defesa da costa. Os serviços na tutela da Majoria General da Armada são: o Estado-Maior Naval, encarregado de realizar o estudo de todos os elementos essenciais à preparação e condução da guerra; o Comando Superior da Esquadra, responsável pelo comando dos navios de guerra, e o Comando Superior das Bases Navais.

O Estado-Maior Naval é o órgão com as funções de preparar os elementos para a realização da política do governo segundo um plano devidamente estudado, na definição de uma política naval.

⁴⁹⁰ Nos termos do Decreto n.º 4451, de 16 de junho de 1918.

A Direção do Pessoal (2.^a Direção Geral) assume a responsabilidade sobre os assuntos do pessoal militar da armada, escolas, saúde e justiça, nestes se incluindo o recrutamento, a instrução, a disciplina, as promoções e serviço dos oficiais (1.^a Repartição) e dos sargentos e praças (2.^a Repartição), e o Hospital da Marinha (3.^a Repartição).

A Direção do Material (3.^a Direção Geral) trata dos assuntos referentes ao armamento e equipamento dos navios, máquinas, hidrografia e construção. Nesta direção funcionam as repartições de construção naval e cordoaria (1.^a Repartição), armamento e equipamento de navios (2.^a Repartição), serviço das máquinas (3.^a Repartição), serviços de hidrografia e navegação (4.^a Repartição) e construção civil (5.^a Repartição).

A Direção dos Serviços Auxiliares e de Administração Financeira (4.^a Direção Geral), cujas atribuições dividem-se pelas seguintes repartições: os abastecimentos da esquadra, transportes e contratos (1.^a Repartição); os serviços da marinha mercante, capitánias e polícias dos portos, faróis e pescarias (2.^a Repartição) e os serviços de administração e fiscalização naval (3.^a Repartição).

Este modelo organizacional, colocado em vigor logo após o fim da Grande Guerra⁴⁹¹, tem o propósito governamental de criar uma hierarquia que distingue claramente o que são as funções militares da Marinha, como a preparação para a guerra, das funções da administração dos recursos humanos e materiais, dos serviços auxiliares e de administração financeira. O modelo identifica o major general da armada como o principal informador do secretário de estado da marinha e o Estado-Maior Naval, órgão na sua tutela, como a repartição de maior importância da Armada, integrando nas suas competências, entre outras: “o estudo da política naval orientada segundo os objetivos políticos do governo”; “o estudo dos planos mais apropriados à realização da política naval que for

⁴⁹¹ O armistício foi assinado a 11 de novembro de 1918.

definida ou que resulte da apreciação de outros elementos”; “o estudo da preparação para a guerra e a definição do tipo de navios que devem constituir a nossa frota naval”⁴⁹². A relevância da organização do Estado-Maior Naval tende a prosseguir o modelo em uso noutros países como a Grã-Bretanha, os Estados Unidos e a França que, e tal como prescreve o preâmbulo do decreto acima referido, incrementa o desenvolvimento e a melhoria do funcionamento das esquadras dos respetivos países. Em suma, e nos termos do mesmo preâmbulo, “A política naval cria a marinha e determina a estratégia, isto é, a política naval define os desígnios da marinha.”⁴⁹³

Neste modelo organizacional, a área do fomento marítimo é colocada numa disposição secundária e apoiante, posicionada em paridade organizacional com os abastecimentos da esquadra, com os serviços da marinha mercante, as capitanias, os faróis e as pescarias⁴⁹⁴.

O ano de 1919 é marcado pela enorme instabilidade política e militar, as incursões monárquicas dividem o país entre o norte e o sul e sucedem-se as alterações governativas. Apesar da instabilidade, é publicada a “Organização geral dos serviços dos departamentos marítimos, capitanias dos portos e respetivas delegações do continente da República e das Ilhas Adjacentes”⁴⁹⁵, um documento âncora do exercício da autoridade do Estado nos espaços marítimos⁴⁹⁶.

O ajuste de contas com o período sidonista ocorre dois anos depois com a

⁴⁹² Cf. Decreto n.º 4451, de 16 de junho de 1918, artigo 23.º.

⁴⁹³ *Ibid.*, preâmbulo.

⁴⁹⁴ Todavia, mais tarde, o governo vai identificar que a 4.ª Direção Geral acumula uma grande quantidade e diversidade de serviços, levando à afirmação de que é “impossível manter a regularidade do seu funcionamento”. Face a esta constatação, verificou-se uma secessão do serviço de faróis e do serviço de pescas da 2.ª Repartição, e a sequente criação de duas novas repartições, a 4.ª e a 5.ª repartições, dedicadas àquelas áreas.

⁴⁹⁵ Cf. Decreto n.º 5703, de 10 de maio 1919. O presidente do ministério é Domingos Pereira, tutela a Marinha Vítor Macedo Pinto.

⁴⁹⁶ Este diploma teve uma longevidade surpreendente tendo sido revogado na sua totalidade pelo Decreto-lei n.º 265/72, de 31 de julho, (Regulamento Geral das Capitanias), mais de meio século após a sua publicação.

publicação do Decreto n.º 7842, de 21 de novembro de 1921⁴⁹⁷. O preâmbulo deste decreto é esclarecedor:

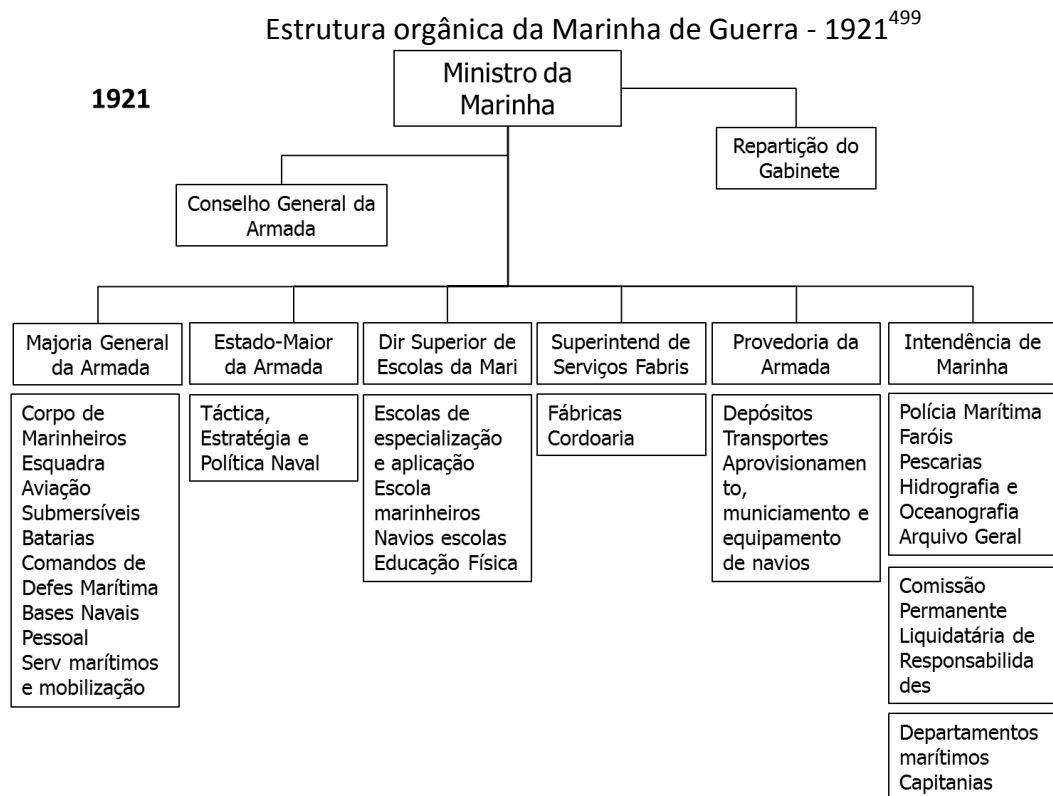
“Tendo a prática demonstrado que os decretos [...] não promoveram, antes contrariaram a eficiência dos serviços que incumbem à armada, por falta duma ponderada e benéfica descentralização adequada ao espírito e à técnica a que hoje se obedece em todas as marinhas de guerra; Considerando quanto urge reorganizar os serviços da nossa armada, de modo a estabelecer a harmonia entre as exigências da disciplina e o espírito liberal e progressivo que presidiu à constituição do regime republicano em Portugal; Atendendo à conveniência de adotar uma justa e criteriosa divisão de serviços sem confusão de atribuições, dando a mais rasgada iniciativa aos chefes que por sua experiência e longa carreira militar mais garantias oferecem de bem dirigir aqueles serviços; Considerando que os moldes gerais desta reorganização têm sido invariavelmente respeitados há muitos séculos pela marinha inglesa, que com resultados bem conhecidos foi posta à prova na última guerra.”⁴⁹⁸

O decreto, cujo preâmbulo anuncia um cariz de mudança estrutural mas que assenta na experiência dos chefes, enumera as competências e os procedimentos que assistem aos órgãos superiores da Marinha, com o ministro da marinha a assumir amplos poderes de nomeação e de decisão. O documento opta pela identificação das competências dos dirigentes, personalizando a estrutura que integra como órgão de consulta o Conselho General da Armada. Deste órgão de conselho, presidido pelo ministro da marinha, fazem parte os seguintes chefes militares: o major general da armada, o chefe do estado-maior da armada; o comandante superior das escolas de marinha; o superintendente dos serviços fabris; o provedor da armada e o intendente de marinha. O Conselho General da Armada é um órgão colegial com poderes de decisão

⁴⁹⁷ Carlos Maia Pinto é o presidente do ministério e João Manuel de Carvalho tutela a Marinha.

⁴⁹⁸ Cf. Decreto n.º 7842, de 28 de novembro de 1921, preâmbulo.

fulcrais no funcionamento da marinha, sobre aquisição de navios e fixação da força naval, nomeação do pessoal dirigente, e outros assuntos de diverso carácter em que a lei seja omissa.



A reestruturação pós sidonista descentraliza a estrutura superior que passa a integrar seis entidades. A Majoria General da Armada⁵⁰⁰ é responsável pela função militar das forças e unidades da Marinha e pelo pessoal militar. O major general da armada⁵⁰¹ tem sob sua direção o Corpo de Marinheiros da Armada, os navios da esquadra, os centros e serviços de aviação marítima, as estações e serviços de submersíveis, as batarias marítimas pertencentes à Marinha, os comandos das defesas marítimas, bases navais e serviços de barragens, minas e patrulhas, serviços radiotelegráficos, radiotelefónicos, radiogoniómetros e hidro-telefónicos, serviços de tiro ao alvo, das unidades que

⁴⁹⁹ Nos termos do Decreto n.º 7842, de 21 de novembro de 1921.

⁵⁰⁰ Cf. Decreto n.º 7842, de 21 de novembro de 1921, artigo 18.º.

⁵⁰¹ *Ibid.*, artigo 19.º.

lhes são subordinadas, e tudo o que se relacione com a defesa marítima do continente e ilhas adjacentes.

O auditor do Tribunal de Marinha acumula as funções de consultor do Conselho General da Armada e serve de adjunto à Majoria General da Armada.

O Estado-Maior da Armada⁵⁰² é um órgão de estudo, exerce a competência no âmbito de assuntos relativos a tática, estratégia e política naval, mobilização e reserva navais, e demais assuntos de natureza técnica sobre as características dos navios, armamento marítimo e material de guerra e naval.

A Direção Superior das Escolas de Marinha⁵⁰³ tutela as escolas de especialização e de aplicação para oficiais, sargentos e praças, as escolas de alunos marinheiros, navios-escolas, a educação física e tudo o que diga respeito à instrução profissional ministrada na marinha, com exceção da formação dependente do Hospital de Marinha.

A Superintendência dos Serviços Fabris⁵⁰⁴ tem a seu cargo tudo o que se relaciona com as fábricas pertencentes ao Ministério da Marinha.

A Provedoria da Armada⁵⁰⁵ tutela todos os depósitos de marinha, os serviços de transportes, os serviços de aprovisionamento, municiamento e equipamentos de navios, e é a entidade responsável pela aquisição e receção do material no país e no estrangeiro.

Por fim, a Intendência de Marinha⁵⁰⁶, que tem a seu cargo a polícia marítima, os faróis, as pescarias, a hidrografia e oceanografia, os avisos aos navegantes, o policiamento comercial marítimo das costas e portos, o serviço de socorros a naufragos e acidentes marítimos, a fiscalização e ajuste de contas de

⁵⁰² *Ibid.*, artigos 26.º e 27.º.

⁵⁰³ A direção superior das escolas da marinha intitula-se comandante superior das escolas da marinha, é o diretor da Escola Naval. *Ibid.*, artigos 28.º e 29.º.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, artigos 34.º e ss.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, artigos 40 e ss.

⁵⁰⁶ *Ibid.*, artigo 45.º e ss.

todos os serviços dependentes do Ministério da Marinha. Os departamentos marítimos e as capitanias encontram-se também sob tutela da Intendência de Marinha. O intendente de marinha é, por inerência de funções, o presidente da Comissão Permanente Liquidatária de Responsabilidades.

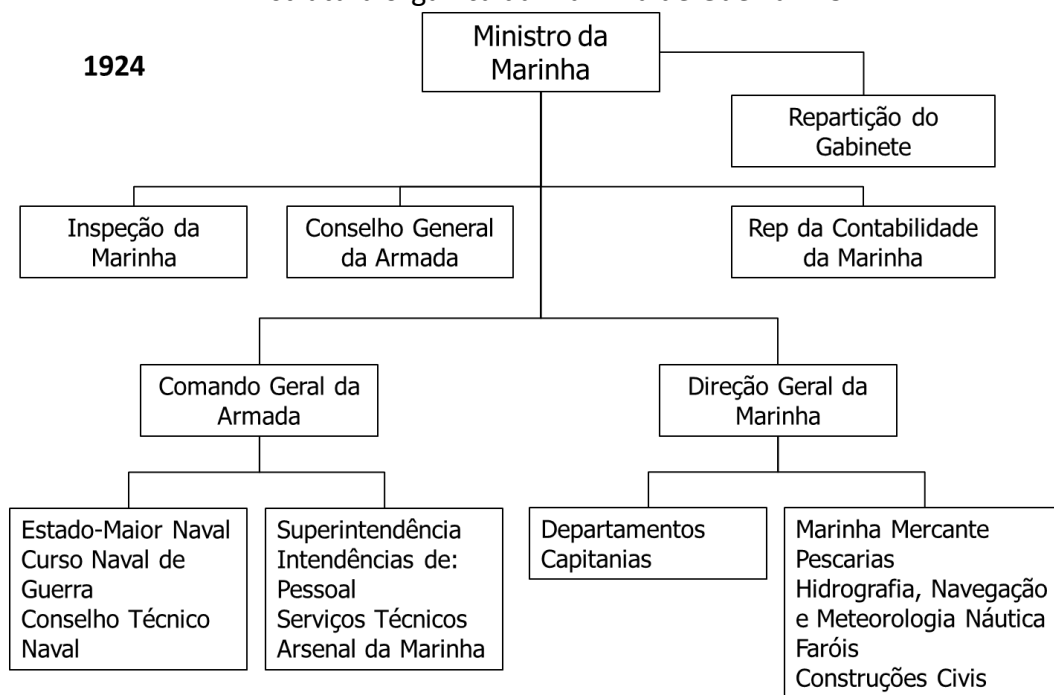
Estas reformas estruturais merecem comentários contundentes de Pereira de Silva quando escreve em crônica de 1922, sem rodeios, “este modelo organizacional é aquele que mais se afasta dos bons princípios da orgânica militar, com má distribuição orgânica de funções e serviços”⁵⁰⁷. As disfunções mais significativas apontadas por Pereira da Silva respeitam às funções do Conselho General da Armada que se sobrepõem às prerrogativas do governo e do poder legislativo, designadamente as relativas à fixação da força naval. Segundo Pereira da Silva, a fixação das forças militares e navais é um problema resultante da política militar e naval do governo, e nenhum governo se sujeitaria às decisões de um conselho de generais ou almirantes quando tal fixação se não harmonizasse com os pontos de vista políticos do poder executivo. As restantes críticas respeitam às competências do estado-maior, confundindo funções técnicas com as funções de preparação e condução de forças para o combate, e a supressão do Curso Naval de Guerra. Em suma, ao diploma são atribuídos epítetos de inconveniência, falta de responsabilidades efetivas das entidades superiores dirigentes diluídas numa coletividade, excessiva dispersão orgânica, imprecisão de atribuições e confusão de funções militares com funções puramente técnicas.

Às variadas propostas de organização estrutural da Marinha segue-se a reforma de 1924, com Pereira da Silva a tutelar a Marinha no governo presidido por Álvaro de Castro. Verifica-se um desvio significativo na estrutura orgânica superior do Ministério da Marinha, cujo Regulamento Geral Orgânico é publicado em anexo ao Decreto n.º 9720, de 23 de maio de 1924. Este decreto estabelece

⁵⁰⁷ Cf. Pereira da Silva, “A Reorganização do Ministério da Marinha”, ACMN, Tomo LIII, Janeiro, Fevereiro, Março, 1922, pp. 230-267.

que o “Ministério da Marinha tem por fim tratar de todos os assunto, tanto de caráter militar como civil, que digam respeito ou se relacionem com a eficiência da armada, da marinha mercante e do fomento marítimo”⁵⁰⁸, evidenciando a dupla utilização da Marinha. O decreto estabelece ainda que “os dirigentes exercem ação executiva, sendo responsáveis perante as entidades imediatamente superiores às quais estão subordinados”⁵⁰⁹, clarificando o modelo da cadeia de comando hierárquico da Marinha. Os órgãos de estudo e os órgãos consultivos realizam as tarefas específicas para os respectivos chefes. Relativamente à direção superior, “o Ministério da Marinha é dirigido superiormente pelo Ministro da Marinha, o qual como membro do Poder Executivo é responsável perante o Parlamento pelo seu funcionamento e eficiência, sob os pontos de vista político-naval, financeiro e económico”⁵¹⁰.

Estrutura orgânica da Marinha de Guerra - 1924⁵¹¹



Junto do ministro da marinha passam a funcionar o órgão de fiscalização

⁵⁰⁸ Cf. Decreto n.º 9720, de 23 de maio de 1924, artigo 1.º.

⁵⁰⁹ *Ibid.*, artigo 1.º.

⁵¹⁰ *Ibid.*, artigo 2.º.

⁵¹¹ Nos termos do regulamento anexo ao Decreto n.º 9720, de 23 de maio de 1924.

superior e de inspeção de todos os serviços da Marinha, a Inspeção da Marinha, o Conselho General da Armada, a Repartição de Contabilidade da Marinha, e a Repartição do Gabinete em apoio ao ministro.

As grandes divisões da marinha são o Comando Geral da Armada e a Direção Geral da Marinha.

O Comando Geral da Armada, estrutura de natureza intrinsecamente militar, integra o Estado-Maior Naval, órgão de concepção e orientador da atividade militar da armada. O Comando Geral da Armada divide-se nas secções de Informações, Organização, Operações e Movimentos, e integra o Curso Naval de Guerra, assim como os órgãos auxiliares do Estado-Maior Naval, o Conselho Técnico Naval, e os órgãos consultivos de instrução. Do Comando Geral da Armada fazem ainda parte a Superintendência da Armada, que tutela a Intendência do Pessoal⁵¹², a Intendência dos Serviços Técnicos⁵¹³, a Intendência do Arsenal da Marinha⁵¹⁴ e os órgãos de apoio.

O comandante geral da armada tem a seu cargo a preparação e o aprontamento dos planos de guerra naval, a chefia da execução das operações navais e do serviço da defesa das costas, e é o único responsável perante o ministro da marinha pela eficiência das forças e serviços da Armada para a guerra. Na dependência direta do comandante geral da armada funcionam a Promotoria, a Auditoria e o Tribunal de Marinha.

A Direção Geral da Marinha é o órgão com competência para tratar de todos os assuntos de carácter civil que interessem à Armada, bem como os da

⁵¹² As funções da Intendência do Pessoal exercem-se por meio de duas repartições: Repartição do Pessoal da Armada e Repartição de Saúde.

⁵¹³ A Intendência dos Serviços Técnicos divide as suas funções pelas seguintes direcção de serviços: Direcção do Tiro Naval; Direcção do Serviço do Material de Guerra, Direcção do Serviço de Máquinas, Direcção do Serviço de Submersíveis, Direcção da Aeronáutica Naval e Direcção dos Serviços de Eletricidade e Comunicações. A coordenação entre todos os serviços técnicos depende de um conselho constituído por todos os directores.

⁵¹⁴ O Arsenal da Marinha compreende: a Direcção das Construções Navais, a Direcção dos Depósitos de Marinha e a Direcção dos Serviços Marítimos.

marinha mercante, fomento marítimo, fiscalização e polícia marítima. A Direção Geral da Marinha tutela os serviços dos departamentos marítimos e capitâncias e estão-lhe subordinadas a Direção da Marinha Mercante, a Direção das Pescarias, a Direção de Hidrografia, Navegação e Meteorologia Náutica, a Direção de Faróis, a Direção das Construções Cíveis. Funcionam ainda junto da Direção Geral da Marinha os serviços próprios de consulta, estudo, inspeção e apoio e, ainda, o Instituto de Socorros a Náufragos e a Caixa de Previdência e Crédito Marítimo.

A Direção Geral da Marinha recupera a importância retirada pela organização sidonista, e que se manteve na reestruturação de 1921, deixando de integrar uma mera repartição de serviços auxiliares para voltar a constituir-se como um dos dois pilares da organização. Verifica-se, de facto, um regresso ao paradigma estrutural herdado da Monarquia, com as funções militares separadas das funções de autoridade do Estado e de fomento marítimo, havendo um elemento que lhes é comum: os militares da Marinha que servem umas e outras.

Na transição para a Ditadura Militar, a organização da Marinha Portuguesa mantém, no essencial, a estrutura do final da Primeira República. A extinção da Superintendência dos Serviços da Armada, das intendências do Arsenal, dos Serviços Técnicos e do Pessoal, e a consequente criação da Superintendência do Arsenal do Alfeite, ocorridas por força do Decreto n.º 13640, de 20 de maio de 1927⁵¹⁵, são ocorrências efémeras, pois logo em 1928, através do Decreto n.º 15555, de 07 de junho, é restabelecida a Superintendência dos Serviços da Armada⁵¹⁶. Contudo, o relacionamento hierárquico altera-se. Com efeito, os superintendentes dos serviços da armada passam a “despachar” diretamente com o ministro em todos os assuntos próprios das suas administrações, despachando com o chefe do estado-maior naval no que diz respeito aos assuntos de caráter militar, técnico e administrativo, em assuntos referentes a movimentos de forças e unidades da

⁵¹⁵ Tutela a Marinha Jaime Afreixo no governo presidido por Óscar Carmona.

⁵¹⁶ Tutela a Marinha Mesquita Guimarães no governo presidido por Vicente de Freitas.

Armada, aprontamento de navios e missões de serviço. Este rearranjo, de caráter centralizador de natureza administrativa e financeira, sobreleva a importância do controlo orçamental por parte ministerial, reflete as preocupações com o cumprimento das diretivas financeiras e um controlo mais eficaz da tutela sobre os militares.

Apesar daquelas alterações estruturais, o Decreto n.º 18218, de 16 de abril de 1930⁵¹⁷, volta a repor a orgânica de 1924, tal como foi desenhada por Pereira da Silva. São reconfirmados os dois grandes pilares da Marinha, o Comando Geral da Armada e a Direção Geral da Marinha. O Conselho General da Armada, o órgão superior de consulta e coordenação, e o Estado-Maior Naval, órgão de conceção e orientador da atividade militar da Armada, passam a depender diretamente do ministro. A nomeação dos oficiais para o Estado-Maior Naval é feita pelo ministro da marinha, revelando mais um aspeto que denota o controlo político sobre a Marinha.

Ao Comando Geral da Armada cumpre o exercício das funções de comando das forças e unidades navais ou aéreas e a direção superior dos serviços da Armada. Do Comando Geral da Armada dependem as repartições⁵¹⁸, as direções técnicas⁵¹⁹ e a Intendência do Arsenal da Marinha.

Com o advento do Estado Novo, a organização do Estado Português completa-se com a questão militar e com a documentação estruturante da preparação do país para a guerra.

Assim, em 1935 são publicadas as bases da organização superior da defesa⁵²⁰, definindo os organismos superiores da defesa nacional e a participação da Marinha na defesa militar do país, no continente e ilhas, e nas

⁵¹⁷ Tutela a Marinha Magalhães Correia no governo presidido por Domingos Oliveira.

⁵¹⁸ Repartição do Pessoal, Repartição de Justiça, Repartição da Saúde Naval.

⁵¹⁹ Direção dos Serviços do Material de Guerra e Tiro Naval, Direção dos Serviços de Máquinas, Direção dos Serviços de Submersíveis, Direção dos Serviços de Aeronáutica Naval, Direção dos Serviços de Eletricidade e Comunicações e direção de Educação Física da Armada.

⁵²⁰ Cf. Lei n.º 1905, de 22 de maio de 1935.

colónias⁵²¹. Esta lei confia ao governo a responsabilidade da política militar e a preparação para a guerra. No articulado é estabelecido que o governo é o responsável pela política militar e orienta superiormente a preparação da defesa nacional, fixa os fins gerais e dirige a guerra (Base I). O governo constitui-se em Conselho Superior de Defesa Nacional⁵²² (Base II), com a missão de deliberar sobre os assuntos da defesa nacional e em especial sobre: a política militar; a organização do país para o tempo de guerra; os planos gerais de ação; o reabastecimento geral do país e transportes; apetrechamento industrial do país; orçamentos das forças militares e militarizadas, e convenções militares. É criado o Conselho Superior Militar⁵²³ (Base III), órgão deliberativo para as questões relacionadas com a organização e emprego das forças militares e militarizadas. Nos assuntos que interessam à defesa própria das colónias são criados conselhos de defesa militar das respetivas colónias. Destaque, ainda, para a criação do Secretariado Geral da Defesa Nacional (Base IX), diretamente na dependência do Presidente do Conselho de Ministros, órgão de trabalho cuja direção dos serviços compete a um oficial da Armada ou do Exército que assume as funções de secretário-geral da defesa nacional.

O Estado Novo posiciona as Forças Armadas na subordinação política do governo, colocando um ponto final sobre a tutela política dos militares.

A publicação das bases da organização superior da defesa nacional obriga a uns ajustes na estrutura da Marinha, como a criação do Conselho Superior da Armada⁵²⁴, órgão de cariz militar que, com o congénere Conselho Superior do

⁵²¹ São utilizadas as designações tal como constam nos documentos legislativos contemporâneos.

⁵²² Os maiores generais da marinha e do exército agregam-se a este órgão a título consultivo.

⁵²³ Este órgão, presidido pelo presidente do conselho de ministros, integra os ministros da marinha e da guerra, os maiores generais da armada e do exército e os chefes dos estados-maiores da marinha e da guerra.

⁵²⁴ Cf. Lei n.º 1921, de 30 de maio de 1935.

Exército⁵²⁵, assume as responsabilidades consultivas do ministro da marinha, ou do ministro da guerra.

Ainda em 1935, com Mesquita Guimarães na tutela do Ministério da Marinha e Oliveira Salazar na Presidência do Ministério, assiste-se a novo arranjo orgânico da Marinha através da publicação do Decreto n.º 26120, de 24 de novembro de 1935. A nova configuração justifica-se pela criação dos novos organismos superiores da defesa nacional, e pela extinção de outros, nas novas competências definidas e relacionadas com a preparação do país para a guerra e no estabelecimento do paralelismo orgânico na Marinha e no Exército. Em primeiro lugar, são identificadas duas áreas distintas, o ramo naval e o ramo marítimo, representados, respetivamente, pela Majoria General da Armada e pela Direção Geral da Marinha. Na hierarquia, e imediatamente a seguir ao ministro⁵²⁶ funcionam a Repartição do Gabinete, os órgãos de conselho: o Conselho Superior da Armada; o Conselho de Disciplina da Armada e o Conselho Superior da Marinha Mercante e, por fim, a Inspeção da Marinha.

No ramo naval é extinto o Comando Geral da Armada. A estrutura conta agora com a recriada Majoria General da Armada, que exerce as suas funções por meio de dois organismos: o Estado-Maior Naval, responsável pela conceção e estudo dos problemas de preparação para a guerra e preparação das operações⁵²⁷, e a Superintendência dos Serviços da Armada, responsável pela direção dos serviços da armada⁵²⁸, recuperando a estrutura criada por Pereira da Silva em 1924.

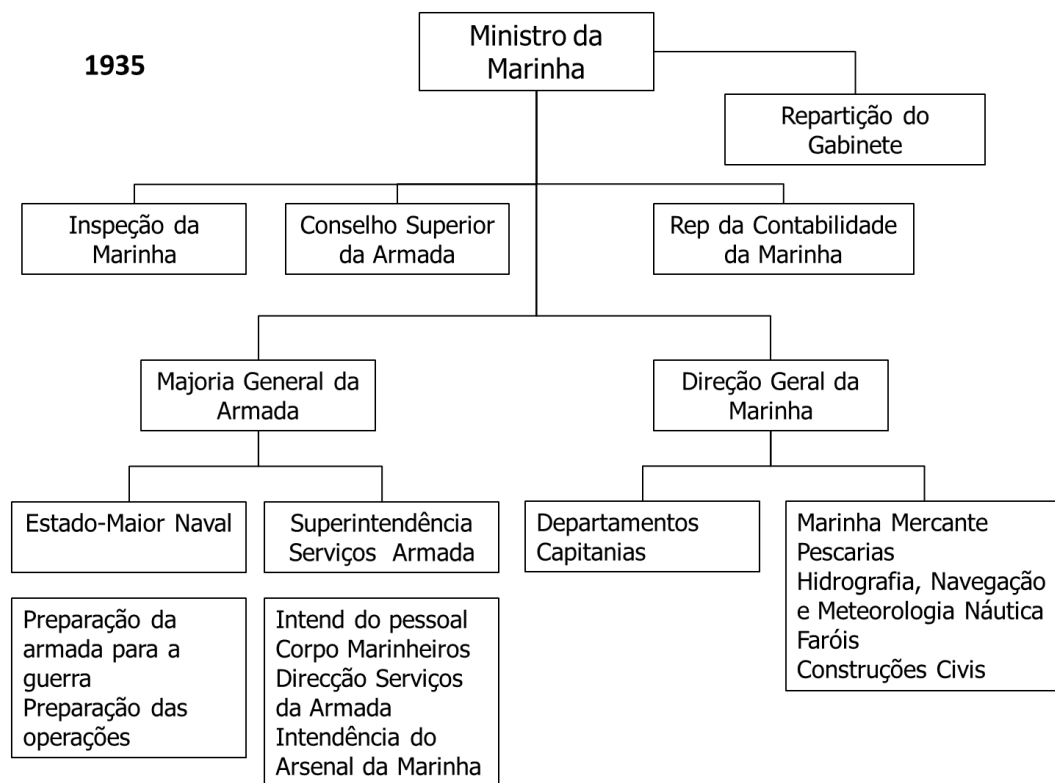
⁵²⁵ Cf. Lei n.º 1906, de 22 de maio de 1935.

⁵²⁶ O ministro assume-se como entidade coordenadora da “parte militar naval da defesa do Estado” e da “marinha mercante e os serviços de fomento marítimo”. Cf. Decreto n.º 26120, de 24 de novembro de 1935, preâmbulo.

⁵²⁷ O Estado-Maior Naval mantém, basicamente, a composição e funcionamento descritos no Decreto n.º 23320, de 08 de dezembro de 1933.

⁵²⁸ O superintendente exerce as suas funções através de: Intendência do Pessoal; Corpo de Marinheiros da Armada; Serviços Auxiliares de Marinha; Escolas e Hospital; Intendência do Arsenal de Marinha; Direção do Serviço de Material de Guerra e Tiro Naval; Direção do Serviço de Máquinas; Direção do Serviço de Submersíveis, Direção da Aeronáutica Naval; Direção dos Serviços de Eletricidade e

Estrutura orgânica da Marinha de Guerra - 1935⁵²⁹



A Direção Geral da Marinha⁵³⁰ concentra as atribuições do fomento marítimo, departamentos e capitancias, detendo a competência dos assuntos da marinha mercante e das pescas, da hidrografia, navegação e meteorologia náutica, dos faróis e das construções civis do Ministério da Marinha. A Direção Geral da Marinha exerce as suas funções através de direções, contando ainda com órgãos de inspeção, estudo e consulta próprios, entre eles a Comissão Permanente de Direito Marítimo Internacional e a Comissão do Domínio Público Marítimo.

O Estado Novo, relativamente à orgânica da Marinha de Guerra, não acrescentou alterações relevantes à organização herdada da Ditadura Militar,

Comunicações; Direção de Educação Física da Armada; Junta de Saúde Naval; Navios de Salvação e Navios Escolas.

⁵²⁹ Nos termos do Decreto n.º 26120, de 24 de novembro de 1935.

⁵³⁰ São ainda organismos da Direção Geral da Marinha, em circunstâncias especiais expressas na lei, o Instituto de Socorros a Náufragos, a Caixa de Proteção a Pescadores e Inválidos e o Aquário Vasco da Gama.

nem à organização que subsistia desde Pereira da Silva, durante a Primeira República. Assistiu-se a um esforço de coordenação entre os dois organismos da defesa militar da república, a Marinha e o Exército, na notória intenção de harmonizar os níveis superiores de comando militares.

3.2. Os Recursos Humanos

Para o estudo decidimos dividir as diferentes categorias de militares, oficiais, sargentos e praças, pelo modo como estão organizados os dados disponíveis, por conveniência e, também, por permitir a compreensão da estrutura da Marinha. Apenas foram considerados os militares que vencem e que estão ao serviço da Marinha⁵³¹, excluindo todos os restantes funcionários⁵³².

Os dados obtidos das propostas dos orçamentos de despesa do Ministério da Marinha permitiram a construção dos quadros que se incluem no correr do texto, em função dos regimes políticos no período entre as guerras mundiais do século XX: a Primeira República; a Ditadura Militar e o Estado Novo.

Atente-se, de imediato, que os documentos respeitam a propostas e não à execução orçamental⁵³³, representando a intenção governativa à data da preparação do documento. Por esse motivo, as consequências de incidentes e ocorrências políticas têm consequências tardias, em regra na proposta do orçamento de despesa do ano seguinte. Para a tarefa em causa optou-se por um recuo cronológico até ao final do século XIX, na procura de um fio condutor no desenvolvimento dos quantitativos dos militares que servem a Marinha.

Tal como em relação à estrutura orgânica, a transição para a República pouco altera o quadro dos militares da Marinha, na designação e nos quantitativos. Relativamente aos oficiais, o quadro desta categoria de militares, como estabelecido no Decreto, com força de lei, de 14 de agosto de 1892⁵³⁴, indica os quantitativos dos oficiais da armada para os diferentes quadros, os

⁵³¹ Foram excluídos os militares em serviço noutros ministérios.

⁵³² São excluídos todos os funcionários civis da marinha: funcionários das escolas, o pessoal pertencente aos quadros do pessoal fabril do Arsenal e da Cordoaria Nacional; o pessoal civil dos departamentos marítimos e das capitânias; os pilotos das barras dos portos; os polícias marítimos e cabos de mar; os tripulantes das embarcações salva-vidas e de outras embarcações em serviço da marinha; os faroleiros e o pessoal operário da Direção de Faróis.

⁵³³ A intenção dos políticos é uma questão cara ao realismo neoclássico pelo que se enquadra no objeto do estudo que se pretende realizar.

⁵³⁴ O decreto foi publicado na Ordem da Armada n.º 1, de 1892.

oficiais da marinha militar⁵³⁵, o corpo dos engenheiros navais⁵³⁶, o corpo dos engenheiros hidrógrafos⁵³⁷, o corpo de saúde naval⁵³⁸, o corpo dos maquinistas navais⁵³⁹, o quadro dos capelães navais⁵⁴⁰ e, por fim, o corpo dos oficiais da administração naval⁵⁴¹. À data da publicação daquele decreto, os quantitativos previstos nos quadros atingem o número de quatrocentos e setenta e um oficiais.

Ainda, em fase antecedente ao período que se pretende analisar, assistimos a alterações nos quadros em 1911, por decreto de 29 de março⁵⁴², e em 1917, através da Lei n.º 787⁵⁴³, de 24 de agosto. As alterações até 1918⁵⁴⁴

⁵³⁵ Quadro dos oficiais da marinha militar: 2 vice-almirantes, 5 contra-almirantes, 16 capitães-de-mar-e-guerra, 25 capitães-de-fragata, 35 capitães-tenentes, 80 primeiros-tenentes e 110 segundos tenentes, num total de 273.

⁵³⁶ Corpo dos engenheiros navais: 1 engenheiro naval inspetor com a graduação de capitão-de-mar-e-guerra, 1 engenheiro naval chefe com a graduação de capitão-de-fragata, 1 engenheiro naval subchefe com a graduação de capitão-tenente, 2 engenheiros navais de 1.ª classe com a graduação de primeiros-tenentes e 2 engenheiros navais de 2.ª classe com a graduação de segundos-tenentes, num total de 7.

⁵³⁷ Corpo dos engenheiros hidrógrafos: 1 engenheiro hidrógrafo inspetor com a graduação de capitão-de-mar-e-guerra, 2 engenheiros hidrógrafos chefes com a graduação de capitão-de-fragata, 2 engenheiros hidrógrafos subchefes com a graduação de capitão-tenente, 4 engenheiros hidrógrafos com a graduação de primeiros-tenentes, num total de 9.

⁵³⁸ Corpo dos oficiais de saúde naval: 1 médico naval inspetor com a graduação de capitão-de-mar-e-guerra, 2 médicos navais chefes com a graduação de capitão-de-fragata, 2 médicos navais subchefes com a graduação de capitão-tenente, 40 médicos navais de 1.ª classe, com a graduação de primeiros-tenentes, e de 2.ª classe, com a graduação de segundos-tenentes, 1 farmacêutico de 1.ª classe com a graduação de primeiro-tenente e 1 farmacêutico de 2.ª classe com a graduação de segundo-tenente, num total de 45 médicos e 2 farmacêuticos.

⁵³⁹ Corpo dos maquinistas navais: 1 maquinista chefe com o posto de capitão-de-fragata, 2 maquinistas subchefes com a graduação de capitães-tenentes; 12 maquinistas de 1.ª classe com a graduação de primeiros-tenentes; 12 maquinistas de 2.ª classe com a graduação de segundos-tenentes; 18 maquinistas de 3.ª classe com a graduação de guardas-marinhas; 20 maquinistas condutores com a graduação de guardas-marinhas, num total de 65.

⁵⁴⁰ 6 capelães com a graduação de guardas-marinhas, segundos-tenentes ou primeiros-tenentes.

⁵⁴¹ Corpo dos oficiais da administração naval: 2 comissários chefes com a graduação de capitães-de-fragata; 4 comissários subchefes com a graduação de capitães-tenentes; 16 comissários de 1.ª classe com a graduação de primeiros-tenentes; 18 comissários de 2.ª classe com a graduação de segundos-tenentes; 20 comissários de 3.ª classe com a graduação de guardas-marinhas, num total de 60.

⁵⁴² Redução de 1 vice-almirante e 2 contra almirantes.

⁵⁴³ Menos 20 segundos-tenentes e mais 10 primeiros-tenentes.

⁵⁴⁴ Por exemplo, a Lei n.º 788, de 25 de agosto de 1917, o Decreto n.º 3319, de 29 de agosto de 1917, o Decreto n.º 3373, de 17 de setembro de 1917, o Decreto n.º 4625, de 12 de julho de 1918, o Decreto n.º 5556, de 10 de maio de 1919, e o Decreto n.º 7580, de 4 de julho de 1921, que alteram os quantitativos do quadro de oficiais auxiliares do serviço naval, e o Decreto n.º 3909, de 22 de fevereiro de 1918, que altera o modelo de promoção e o quadro dos médicos navais.

levam-nos aos quantitativos equivalendo a um total de quinhentos e quarenta e seis oficiais.

Quadros Aprovados dos oficiais da Marinha em 1918

(^{545/546})	M	CN	SN	EMN	A N	AUX	Totais
VALM	2	--	--	--	--	--	2
CALM	5	--	--	--	--	--	5
CMG	16	1	1	1	1	--	20
CFR	25	1	3	2	2	--	33
CTEN	35	1	6	3	3	--	48
Of Sub	180	4	30	45	54	125	438
Totais	263	7	40	51	60	125	546

Os quantitativos aprovados correspondem aos efetivos num contexto de guerra, em que as missões primordiais cometidas à Marinha focavam-se à proteção dos comboios de transporte de tropas do Corpo Expedicionário Português para o norte da Europa, a defesa do porto de Lisboa e das zonas costeiras do território português e a defesa dos arquipélagos dos Açores, da Madeira e de Cabo Verde.

Os dados recolhidos ao longo do período cronológico a partir das propostas dos orçamentos de despesa do Ministério da Marinha inscrevem-se no quadro que se segue, onde pontificam todos os oficiais em serviço.

⁵⁴⁵ A coluna da esquerda refere-se aos postos: vice-almirante, contra-almirante, capitão-de-mar-e-guerra, capitão-de-fragata, capitão-tenente e oficiais subalternos.

⁵⁴⁶ A linha superior corresponde às classes de oficiais: marinha, construtores navais, saúde naval, farmacêuticos, engenheiros maquinistas navais, administração naval e oficiais auxiliares.

Oficiais da Marinha no Quadro (dados dos orçamentos de despesa)

(⁵⁴⁷)	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27
MAR(Q)	234	263	263	263	263	263	263	263	214
ECN(Q)	7	15	15	15	15	15	15	15	10
SN(Q)	41	45	45	45	45	45	45	46	41
EMQ(Q)	91	83	93	93	93	93	93	93	36
AN(Q)	47	60	60	60	60	60	60	60	54
AUX(Q)	75	118	148	148	148	148	148	153	188
OF(+Q)	204	277	294	297	279	288	259	278	267
Totais	699	861	918	921	903	912	883	908	810

Em primeiro lugar, face ao número de referência indicado, as lacunas de oficiais nos quadros são colmatados pelo recurso aos oficiais além do quadro (representados na penúltima linha). Esta situação ocorre em 1918-1919, inverte-se e estabiliza a partir do ano seguinte, reduzindo novamente em 1926-1927.

A situação de alternância governativa e de crise política doméstica intensa, após o período sidonista e por altura das intencões militares de 1925, provoca uma redução no número de oficiais, ficando aquém dos quantitativos aprovados, situação ultrapassada com recurso aos oficiais além do quadro. O período intermédio é de estabilidade sendo cumpridos os quantitativos aprovados.

Os dados apresentam, todavia, uma realidade diferenciada, pois as alterações aos quadros vão-se adequando às vicissitudes orgânicas. É notório o número excessivo de oficiais além do quadro em que o valor se situa numa média que ultrapassa os 30% do total, denotando alguma incoerência no

⁵⁴⁷ A coluna da esquerda indica os dados de cada uma das classes de oficiais, MAR: marinha; ECN: engenheiros construtores navais, SN: saúde naval, EMQ: engenheiros maquinistas navais, AN: administração naval, AUX: classes auxiliares, OF(+Q): oficiais além do quadro. A simbologia (Q) designa os quantitativos dos quadros.

planeamento dos recursos humanos necessários ao funcionamento da Marinha. Neste cenário, os quantitativos dos oficiais além dos quadros, pela estabilidade expressa, destinam-se a suprir as faltas face a um planeamento deficitário.

Os quantitativos dos oficiais não são indiferentes à generosidade republicana no recrutamento do pessoal, até 1921, com o aumento dos quantitativos, nem na instabilidade que marcou o período de transição antes do golpe do 28 de maio, que leva ao afastamento de militares do quadro e que tem por consequência a redução do número de oficiais. De notar, ainda, que a Lei n.º 1344, de 26 de agosto de 1922, que autoriza o governo a reduzir os quadros dos funcionários, não tem uma influência tangível nos quantitativos dos oficiais, no quadro e além do quadro. Por outro lado, o Decreto n.º 11878, de 12 de julho de 1926, que permite a reforma dos militares sob determinadas condições no intuito de redução dos quadros, só produziria efeitos no ano seguinte.

Este período cronológico é ainda marcado pela inexistência de um diploma enquadrador do quadro dos oficiais, surgindo apenas iniciativas a espaços através das alterações referidas. Esta realidade advém da ausência na urgência da afinação dos números destes militares, pelo seu reduzido número e por falta de oportunidade, sinal de que esta matéria não constituía uma prioridade para a governação republicana.

Relativamente aos sargentos e praças, os dados apresentam uma complexidade variada. Em primeiro lugar, o modelo de contabilizar os militares destas categorias sofre alterações no período da Primeira República sendo possível, ainda assim, construir um modelo coerente de organização dos dados⁵⁴⁸.

⁵⁴⁸ Em termos de estrutura, a organização do Corpo de Marinheiros, que integra as classes de sargentos e praças, assume vários formatos ao longo do tempo. Desde a sua génese, em meados do século XIX, a

Com a publicação do Decretos n.º 10061, e do Decreto n.º 10062, ambos de 1 de setembro de 1924, é prestado um esclarecimento para a alteração do modelo então preconizado, com a argumentação da redução dos quadros dos funcionários do Estado⁵⁴⁹, considerando a “necessidade de obviar os inconvenientes da organização de então, cujos vícios urgia remediar” e que, “apesar de identificados, não houveram ainda sido removidos”⁵⁵⁰. Um destes vícios é identificado como a obrigatoriedade da permanência no quartel de um grande número de praças, afastados do seu meio natural, a unidade naval.

A secessão do Corpo de Marinheiros encerra outros propósitos, pois deste modo se enfraquecia a unidade de corpo que contribuiu para alguns dos episódios revolucionários⁵⁵¹.

Assim, desde o início do período em estudo até 1924, os quadros integram os seguintes dados: 1.ª Brigada (artilheiros); 2.ª Brigada (condutores de máquinas e fogueiros); 3.ª Brigada (manobra e telegrafistas); 4.ª Brigada (torpedeiros); 5.ª Brigada (companhia de saúde naval, artífices torpedeiros eletricitas, artífices mecânicos de aviação, artífices serralheiros, artífices carpinteiros, artífices artilheiros, músicos, corneteiros e serviçais)⁵⁵². A partir de 1925 verifica-se alteração na designação por determinação estatutária através do Decreto n.º 10061, já referido, passando a: Brigada de marinheiros (instrutores gerais, manobra, artífices, sinaleiros, enfermeiros, alunos marinheiros, clarins e serviçais); Brigada de artilheiros (artilheiros, telemetristas, artífices artilheiros, sargentos do serviço geral); Brigada de mecânicos (artífices

organização de referência persiste até 1918, dando lugar ao Corpo de Equipagem da Armada, e depois ao Depósito de Praças, para voltar a ser restabelecido como Corpo em 1920, por Decreto n.º 7223, de 31 de dezembro de 1920. Em termos práticos, só no período de setembro de 1924 a maio de 1934 é a unidade do Corpo de Marinheiros interrompida, passando o seu pessoal e as suas funções para as Brigadas de Armada que funcionaram como entidades independentes

⁵⁴⁹ Resultante da autorização governativa estabelecida pela Lei n.º 1344, de 25 de agosto de 1922.

⁵⁵⁰ Cf. Decreto n.º 10061, de 2 de Setembro, segundo parágrafo do preâmbulo.

⁵⁵¹ O incidente da “noite sangrenta”, de 19 de outubro de 1921, com larga participação das praças da Marinha é o exemplo incontornável.

⁵⁵² De acordo com a separação que consta nas propostas do orçamento de despesa do Ministério da Marinha no período 1918-1924.

torpedeiros, máquinas, artífices serralheiros, torpedeiros, telegrafistas, artífices mecânicos de aviação); Brigada da guarda naval (fuzileiros e músicos)⁵⁵³.

Para avaliação dos quantitativos gerais foram compilados os dados obtidos das propostas dos orçamentos de despesa para o Ministério da Marinha, por brigada, tendo sido agregados os quantitativos por postos equiparados.

Sargentos e Praças da Marinha (dados dos orçamentos de despesa)

(⁵⁵⁴)	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27
SAJ	76	81	81	81	81	98	98	93	93
1SAR	372	376	376	376	376	576	570	295	370
2SAR	500	506	506	506	506	292	253	587	512
CAB	521	521	521	521	521	525	525	552	552
1MAR	935	945	945	945	945	1000	1000	1704	1654
2MAR	1049	1049	1049	1049	1049	1040	1040	0	0
GRT	2099	2099	1879	1679	1500	1514	1476	1167	1254
+Quadros	591	591	241	241	241	348	298	288	0
Totais Sar	948	963	963	963	963	966	921	975	975
Totais Pr	5195	5205	4635	4435	4256	4427	4339	3711	3460

Os números apresentados no quadro anterior indicam uma estabilidade notável na categoria de sargentos, sem percalços ao longo da série temporal. Relativamente à categoria de praças, apesar da ligeira subida logo no início da série, a tendência é decrescente mesmo contabilizando as readmissões ocorridas em 1924-1925 e em 1925-1926⁵⁵⁵. É relevante a redução de 1735 militares na

⁵⁵³ Cf. Decreto n.º 10061, de 1 de setembro de 1924, artigo 1.º.

⁵⁵⁴ A coluna da esquerda indica os dados de cada um dos postos de sargentos e praças: sargento ajudante e primeiro despenseiro; primeiro sargento e segundo despenseiro; segundo sargento e terceiro despenseiro; cabo, corneteiro, e primeiro cozinheiro; primeiro marinheiro, primeiro fogueiro e segundo cozinheiro; segundo marinheiro, segundo fogueiro e terceiro cozinheiro; grumete, chegador, aprendiz, criado e padeiro. Os militares além dos quadros foram incluídos nos totais relativos à categoria de praças que integram a linha identificada por “+Quadros”. As duas linhas inferiores do quadro representam os totais dos militares na categoria de sargentos e na categoria de praças.

⁵⁵⁵ Cf. Ministério da Marinha, Desenvolvimento do orçamento de despesa proposto para os anos económicos de 1924-1925 e de 1925-1926, artigo 6.º em ambos os documentos.

categoria de praças, correspondendo a 66,6% em relação ao valor inicial. Sobre este aspeto, importa referir que o recrutamento e a passagem à disponibilidade na categoria de praças era uma situação recorrente e normal. Ao invés, a profissionalização dos oficiais e sargentos mantinha estes militares nas fileiras por tempo indeterminado

Em conclusão, e para o período da Primeira República, os quantitativos globais dos militares que prestam serviço na Marinha permitem construir o quadro abaixo.

Militares em serviço na Marinha (totais)

	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27
Oficiais	699	861	918	921	903	912	883	908	810
Sargentos	948	963	963	963	963	966	921	975	975
Praças	5195	5205	4635	4435	4256	4427	4339	3711	3460
Totais	6842	7029	6516	6319	6122	6305	6143	5594	5245

Na transição de regime com o golpe do 28 de maio, os quantitativos dos militares da Marinha sofrem várias transformações. No que respeita aos oficiais, uma das alterações procura contrariar a existência excessiva dos oficiais supranumerários aos quadros que o Decreto n.º 11878, de 12 de julho de 1926, acima referido, procura disciplinar, determinando que os oficiais da Armada com mais de quarenta anos de serviço efetivo e sessenta de idade, possam ser promovidos ao posto imediato e passados à situação de reforma.

Os quantitativos de referência são publicados no Decreto n.º 17821, de 28 de dezembro de 1929, ficando estabelecidos os quadros para os anos seguintes, que são mostrados no quadro que segue.

Quadros Aprovados dos Oficiais da Marinha de Guerra (por postos e classes)

(^{556/557})	M	CN	SN	F	EMN	AN	Aux	Totais
VALM	2	-	-	-	-	-	-	2
CALM	5	-	-	-	-	-	-	5
CMG	18	1	2	-	1	1	-	23
CFR	34	2	4	-	2	2	-	44
CTEN	54	4	6	1	5	5	-	75
Of Sub	180	8	34	3	44	54	204	527
Totais	293	15	46	4	52	62	204	676

Estes quantitativos e a divisão por classes integram as alterações estabelecidas no Decreto n.º 12474, de 12 de outubro de 1926, e no Decreto n.º 13815, de 23 de junho de 1927. Este instrumento normativo e disciplinador impõe alguma estabilidade nos quantitativos dos oficiais e revela a tendência decrescente do número de oficiais nas fileiras, sobretudo pela influência da redução do número de oficiais além do quadro, em especial nos anos 1928-1929 e 1931-1932.

A estabilidade imposta pelos diplomas legislativos é insuficiente para resolver o número excessivo de oficiais além do quadro que continuam a contar-se após a alteração de regime, apesar de mais modestos e com uma tendência clara e significativa de redução.

Os quantitativos dos oficiais no período da Ditadura Militar são mostrados no quadro abaixo.

⁵⁵⁶ A coluna da esquerda refere-se aos postos: vice-almirante, contra-almirante, capitão-de-mar-e-guerra, capitão-de-fragata, capitão-tenente e oficiais subalternos.

⁵⁵⁷ A linha superior corresponde às classes de oficiais: marinha, construtores navais, saúde naval, farmacêuticos, engenheiros maquinistas navais, administração naval e oficiais auxiliares.

Oficiais da Marinha no Quadro (dados dos orçamentos de despesa)

(⁵⁵⁸)	27-28	28-29	29-30	30-31	31-32	32-33
MAR(Q)	277	263	263	263	293	293
ECN(Q)	15	12	15	15	15	15
SN(Q)	45	48	45	45	50	50
EMQ(Q)	58	51	51	51	52	52
AN(Q)	60	60	60	60	62	62
AUX(Q)	205	209	213	204	210	205
OF(+Q)	267	216	212	202	60	49
Totais	927	859	859	840	742	726

No mesmo período político, nas categorias de sargentos e de praças, os quantitativos estão sujeitos a ajustamentos frequentes, com pequenas alterações, continuando a reger-se pelo Decreto n.º 10061 e pelo Decreto n.º 10062, ambos de 1 de setembro de 1924, herdados da Primeira República.

A ação de recrutamento que se verifica na categoria de praças influencia positivamente os quantitativos destes militares como se pode verificar na variação do ano de 1926-1927 para 1927-1928. Assim, na organização existente das brigadas, os quantitativos totais foram agregados permitindo construir o quadro que abaixo se apresenta, por postos.

⁵⁵⁸ A coluna da esquerda indica os dados de cada uma das classes de oficiais, MAR: marinha; ECN: engenheiros construtores navais, SN: saúde naval, EMQ: engenheiros maquinistas navais, AN: administração naval, AUX: classes auxiliares. A simbologia (Q) designa os quantitativos dos quadros.

Sargentos e Praças da Marinha (dados dos orçamentos de despesa)

(⁵⁵⁹)	27-28	28-29	29-30	30-31	31-32	32-33
SAJ	92	92	89	83	83	83
1SAR	488	432	347	344	361	356
2SAR	555	387	614	614	594	617
CAB	557	570	532	516	516	516
MAR	1718	1603	1735	1690	1730	1730
GRT	2324	2378	2350	2025	1690	1759
+Quadros	0	0	0	24	66	473
Totais Sar	1135	911	1050	1041	1038	1056
Totais Pra	4599 ⁵⁶⁰	4551	4617	4231	3936	4005

A instabilidade política que marcou este período imprime consequências diretas nos quantitativos dos militares. O Decreto n.º 13137, de 15 de fevereiro de 1927, pune diretamente os militares que, de algum modo, tomaram parte na intentona do mês de fevereiro, com a separação do serviço dos funcionários civis e dos oficiais, e com a baixa obrigatória dos sargentos e praças⁵⁶¹. Os movimentos militares contra o governo ocorridos em 20 e 21 de julho de 1927 também se repercutiram nas fileiras dos militares da Armada, com a demissão e separação do serviço daqueles que tomaram parte naquele movimento militar⁵⁶².

A totalidade dos dados compilados, relativamente ao período da Ditadura Militar, permite a construção do quadro seguinte, em que se verificam dois

⁵⁵⁹ A coluna da esquerda indica os dados de cada um dos postos de sargentos e praças: sargento ajudante e primeiro despenseiro; primeiro sargento e segundo despenseiro; segundo sargento e terceiro despenseiro; cabo e primeiro cozinheiro; primeiro marinheiro, segundo cozinheiro, segundo marinheiro e terceiro cozinheiro; grumete, criado e padeiro, e pessoal além dos quadros.

⁵⁶⁰ O aumento significativo no número de praças deve-se ao recrutamento ocorrido na brigada de marinheiros. Na proposta de orçamento de 1926-1927 o número era de 600 grumetes, passando no ano seguinte a mil grumetes mais 600 alunos.

⁵⁶¹ As determinações do governo têm outras implicações, como a passagem compulsiva à reforma e a redução dos valores dos vencimentos. Cf. Decreto n.º 13137, de 15 de fevereiro de 1927.

⁵⁶² Cf. Decreto n.º 15790, de 23 de julho de 1927.

momentos de redução significativa dos militares, em 1928-1929 e 1931-1932, períodos marcados por importantes incidentes políticos, as tentativas golpistas do ano de 1927 e as revoltas militares nos arquipélagos, em 1931.

Militares em serviço na Marinha (totais)

	27-28	28-29	29-30	30-31	31-32	32-33
Oficiais	927	859	859	840	742	726
Sargentos	1135	911	1050	1041	1038	1056
Praças	4599	4551	4617	4231	3936	4005
Totais	6661	6321	6526	6112	5716	5787

Os quantitativos dos militares da Marinha não são indiferentes aos golpes militares e à instabilidade política provocada pelos incidentes do “revirinho”, levando ao afastamento compulsivo dos militares das fileiras.

A pequena dimensão dos números esconde a influência que as revoltas militares representaram para os militares da Marinha. Todavia, em termos comparativos, as alterações são mais notórias. Relativamente aos oficiais, no final da série o valor atinge cerca de 78% relativamente ao ano de 1927-1928, correspondendo a uma redução de 201 oficiais. Ainda no caso dos oficiais, a partir de 1931, verifica-se uma redução acentuada destes militares além dos quadros que não é compensada com o aumento dos oficiais dos quadros anuindo que a Marinha podia prescindir desses oficiais para o seu funcionamento⁵⁶³. Esta situação é contrariada no aumento dos oficiais

⁵⁶³ As alterações são as seguintes: os oficiais do quadro aumentam de 638 para 682, um aumento de 44, os oficiais além quadro diminuem de 202 para 60, uma redução de 142. Nos oficiais da classe de marinha, no quadro o aumento é de 263 para 293, e além dos quadros a redução é de 121 para 17; na classe dos engenheiros construtores navais, no quadro o número mantém-se e aumenta o número dos oficiais além dos quadros de 7 para 10; na classe dos médicos navais, os oficiais dos quadros aumentam de 45 para 50 e além dos quadros reduzem de 10 para 7; na classe dos engenheiros de máquinas os oficiais dos quadros aumentam de 51 para 52, e além dos quadros reduzem de 27 para 9; na classe de administração naval, no quadro o aumento é de 60 para 62 e a redução é de 24 para 7; na classe dos oficiais auxiliares, no quadro o aumento é de 204 para 210 e além dos quadros a redução é de 11 para 8.

superiores da classe de marinha⁵⁶⁴.

No caso da categoria dos sargentos, verifica-se uma redução logo em 1928-1929, recuperando em seguida, apesar de não atingir o valor do início da série. Em relação à categoria de praças verifica-se uma redução, ligeira, espelhando a tendência decrescente no número dos militares desta categoria.

Com o Estado Novo consolidado, a alteração nos quantitativos dos oficiais ocorre em 1937 com a publicação do Decreto-lei n.º 28210, de 23 de novembro⁵⁶⁵. Este decreto é deveras esclarecedor relativamente ao modelo utilizado no cabimento dos quantitativos por classes, em “função das necessidades da Marinha”, levando “ao cálculo da lotação de cada navio, de cada unidade, de cada serviço; pela soma das lotações se chegou aos quadros, deixando-se em certos casos uma ligeira folga”⁵⁶⁶.

Este critério de cálculo das necessidades da Marinha, inédito no período republicano pois nunca antes fora identificado num diploma enquadrador dos militares, complementa ainda com os critérios utilizados obedecendo ao princípio, “de poupar em terra para se poder gastar no mar, e não esqueceu a circunstância de os serviços não aumentarem na razão direta das forças”, tendo resultado “233 lugares de embarque para oficiais da armada, em navios de toda a espécie, incluindo hidrográficos, canhoneiras, etc., para 384 em terra, incluindo aviação, capitânicas, repartições, escolas, etc”. Reconhece-se, todavia, que “a relação do primeiro para o segundo número é ainda muito pequena, o que não é

⁵⁶⁴ As alterações são as seguintes, na classe de marinha: no quadro os oficiais gerais mantêm os quantitativos: 2 vice-almirantes e cinco contra-almirantes, além dos quadros o número mantém-se para os almirantes e vice almirantes, 1 em cada posto e aumenta para os contra-almirantes, de 4 para 5. Nos oficiais superiores, no posto de capitão-de-mar-e-guerra o aumento nos quadros é de 16 para 18, além dos quadros a redução é de 9 para 5; no posto de capitão-de-fragata o aumento nos quadros é de 25 para 34, e além dos quadros a redução é de 21 para 1; no posto de capitão-tenente no quadro o aumento é de 35 para 54 e a redução além dos quadros é de 47 para 3; nos postos de primeiro-tenente e segundo-tenente o número nos quadros mantém-se, 90 em cada um dos postos, além dos quadros a redução é de 33 para 1 e 5 para zero, respetivamente.

⁵⁶⁵ Este diploma procede o Decreto-lei n.º 22705, de 20 de junho de 1933 (Estatuto dos Oficiais da Armada).

⁵⁶⁶ Cf. Decreto-lei n.º 28210, de 23 de novembro de 1937, preâmbulo.

de admirar, dado o reduzido núcleo de forças da nossa marinha, visto que esta relação cresce com o número e a potência dos navios”⁵⁶⁷.

Um dos problemas em foco é a preparação e seleção dos oficiais, incluindo os tirocínios, lamentando-se que “já houve tempo em que oficiais de marinha chegavam a almirantes sem nunca terem comandado um navio – nem mesmo uma pequena canhoneira”, lembrando que “o provimento de qualquer cargo de responsabilidade, não pode, pois, ser feito com o fim único de garantir condições de promoção”⁵⁶⁸. Não subsistem dúvidas sobre os rigorosos critérios que levaram à edificação do diploma em causa. A política do rigor consolida o domínio financeiro e instala-se, perene, no meio naval, tal como podemos verificar na segunda parte do preâmbulo do mesmo decreto-lei, “Como as verbas atribuídas ao Ministério da Marinha são limitadas, tudo o que for despendido a mais com o pessoal será deduzido do material ou das despesas com a sua utilização e vem em prejuízo direto da própria eficiência das forças navais”⁵⁶⁹.

Ainda relativamente à classe de oficiais, verifica-se uma redução nos quantitativos aprovados em ocasiões anteriores. Relativamente ao Decreto n.º 17821, de 28 de novembro de 1929, antes o total era 676, é agora 632⁵⁷⁰. É ainda extinta a subclasse de engenheiros hidrógrafos, criada⁵⁷¹ pelo Decreto n.º 18997, de 1 de novembro de 1930, e é extinta a classe dos farmacêuticos obedecendo ao princípio “de só possuir hierarquia militar quem tenha função propriamente

⁵⁶⁷ Para exemplo observe-se a Portaria 7765, de 27 de janeiro de 1934, que estabelece a lotação dos oficiais dos avisos de 2.ª Classe Gonçalo Velho e Gonçalves Zarco: dez oficiais, num total de 126 militares. Em complemento refira-se a reduzida expressão dos quantitativos de militares face ao programa naval.

⁵⁶⁸ Cf. Decreto-lei n.º 28210, de 23 de novembro de 1937, preâmbulo

⁵⁶⁹ *Ibid.*

⁵⁷⁰ Por postos, verifica-se a redução de um vice almirante, 2 capitães-de-fragata, 2 capitães-tenentes e a redução de 43 oficiais subalternos. Na divisão por classes as alterações são variáveis, na classe de marinha verifica-se um aumento de 18 oficiais, nos oficiais médicos a redução é de um oficial, nos engenheiros de máquinas a redução é de 2 oficiais, na classe de administração naval a redução é de 3 oficiais, e nos oficiais auxiliares a redução é de 60 oficiais.

⁵⁷¹ De facto, ela foi recriada em 1930 pois a classe existia no início do século XX.

militar ou tenha de desempenhar a sua função nas forças”⁵⁷². Os quantitativos aprovados à base destes critérios refletem-se nos seguintes quadros.

Quadros aprovados dos Oficiais da Marinha de Guerra (por postos e classes)

(⁵⁷³)	M	CN	SN	F	EMN	AN	AUX	Totais
VALM	1	-	-	-	-	-	-	1
CALM	5	-	-	-	-	-	-	5
CMG	18	1	2	-	1	1	-	23
CFR	33	2	3	-	2	2	-	42
CTEN	54	4	6	1	6	6	-	77
Of Sub	200	8	34	3	45	50	144	484
Totais	311	15	45	4	54	59	144	632

Oficiais da Marinha de Guerra no Quadro (dados dos orçamentos de despesa)

(^{574/575})	1933-34	1934-35	1936	1937	1938	1939	1940
MAR(Q)	293	293	293	293	311	311	311
ECN(Q)	15	15	15	15	15	15	15
SN(Q)	50	50	50	50	50	45	45
EMQ(Q)	52	52	52	52	54	52	54
AN(Q)	62	62	64	52	59	59	59
AUX(Q)	209	210	199	204	144	144	144
OF(+Q)	49	39	32	22	80	74	51
Totais	730	721	705	688	713	700	679

⁵⁷² Cf. Decreto-lei n.º 28210, de 23 de novembro de 1937, preâmbulo.

⁵⁷³ A coluna da esquerda refere-se aos postos: vice-almirante, contra-almirante, capitão-de-mar-e-guerra, capitão-de-fragata, capitão-tenente, oficiais subalternos. A linha superior corresponde às classes de oficiais: marinha, construtores navais, saúde naval, farmacêuticos, engenheiros maquinistas navais, administração naval, oficiais auxiliares.

⁵⁷⁴ A coluna da esquerda indica os dados da cada uma das classes de oficiais: MAR, marinha; ECN, engenheiros construtores navais; SN, saúde naval; EMQ, engenheiros maquinistas navais; AN, administração naval, AUX, classes auxiliares, e OF(+Q), oficiais além dos quadros. A simbologia (Q) designa os quantitativos nos quadros, de acordo com os quantitativos que constam nas propostas dos orçamentos de despesa para o Ministério da Marinha.

⁵⁷⁵ A linha superior representa os anos a que correspondem as propostas dos orçamentos de despesa. A diferença operada em 1935 deve-se à alteração derivada do Decreto-lei n.º 25299, de 6 de maio de 1935 que determina a paridade entre o ano económico e o ano civil.

O esforço regulador disciplina os quantitativos dos oficiais que prestam serviço na Marinha, nos termos dos quantitativos propostos nos orçamentos da despesa, apresentando os valores no quadro anterior.

A publicação do diploma em final de novembro de 1937 tem eficácia imediata, pois logo no ano seguinte os quantitativos coincidem, sem considerar os oficiais em serviço e colocados além do quadro. Continuam a contar-se oficiais além dos quadros, apesar de em número muito reduzido, nas mais variadas classes, principais responsáveis pelas flutuações dos quantitativos desta categoria de militares.

Relativamente às classes de sargentos e praças há algumas variações nos quantitativos, fruto das especificações técnicas exigidas pelos progressos nas tecnologias navais e também pelos ajustes derivados dos critérios assumidos.

Sargentos e Praças da Marinha (dados dos orçamentos de despesa)

⁽⁵⁷⁶⁾	33-34	34-35	1936	1937	1938	1939	1940
SAJ	90	75	59	59	59	59	59
1SAR	378	375	374	374	374	374	374
2SAR	636	631	679	679	679	679	679
CAB	543	596	632	632	635	635	635
1MAR	1807	1871	1719	1719	1585	1585	1585
2MAR	0	0	312	312	408	408	408
GRT	2053	2121	2333	2333	1992	2068	2107
Totais Sar	1104	1081	1112	1112	1112	1112	1112
Totais Pra	4403	4588	4996	4996	4620	4696	4735

Os dados apresentados refletem o cunho que a estabilidade financeira e estrutural imprimiu nos quantitativos dos militares da Marinha. De facto, quando

⁵⁷⁶ A coluna da esquerda indica os dados de cada um dos postos de sargentos e praças: sargento ajudante e primeiro despenseiro; primeiro sargento e segundo despenseiro; segundo sargento e terceiro despenseiro; cabo e primeiro cozinheiro; primeiro marinheiro e segundo cozinheiro; segundo marinheiro; grumete, criado, padeiro e alunos.

compilamos a globalidade dos dados, durante o Estado Novo, relativos às categorias de oficiais, sargentos e praças, a percepção inicial é a estabilidade que cada uma das séries demonstra, tal como ilustrado no quadro que segue.

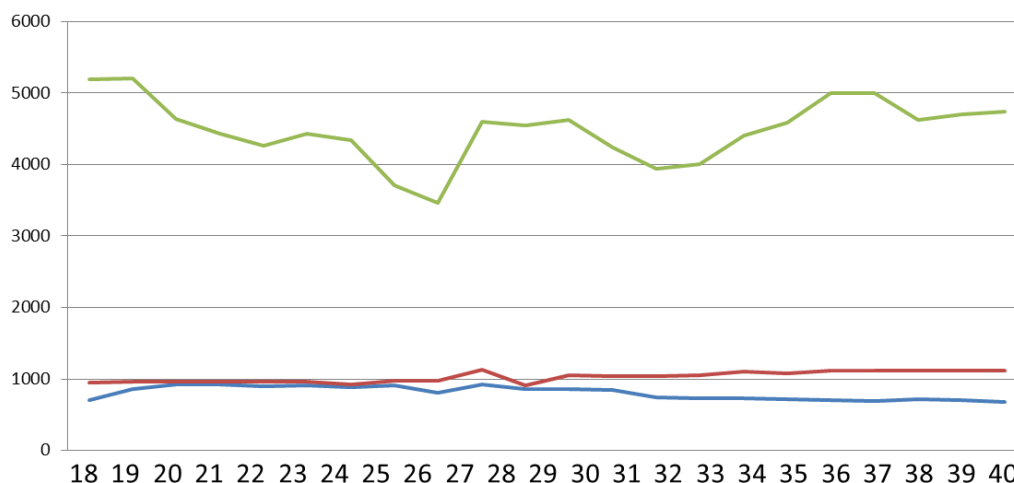
Militares em serviço na Marinha (totais)

	33-34	34-35	1936	1937	1938	1939	1940
Oficiais	730	721	705	688	713	700	679
Sargentos	1104	1081	1112	1112	1112	1112	1112
Praças	4403	4588	4996	4996	4620	4696	4735
Totais	6237	6390	6813	6796	6445	6479	6526

As categorias de oficiais e sargentos percorrem um trajeto marcado pela regularidade. Na categoria de praças verifica-se um ligeiro aumento de militares nas fileiras, mas comedido.

Os dados totais do período reproduzem-se no gráfico abaixo para melhor compreensão do trajeto da evolução dos militares em serviço na Marinha no período entre guerras do século XX.

Militares ao serviço da Marinha (período 1918-1940)⁵⁷⁷



⁵⁷⁷ A escala vertical indica o número de militares e a escala horizontal o período cronológico de 1918 a 1940. Os valores incluídos nos quadros estão graficados em três linhas, a superior (verde) representa a categoria das praças, a do meio (vermelha) a categoria de sargentos e a inferior (azul) a categoria de oficiais.

Em suma, a representação gráfica reflete a irregularidade nas praças, uma categoria de militares muito influenciada por períodos de permanência mais curtos nas fileiras. Contudo, é possível observar que a tendência é acentuadamente decrescente durante a Primeira República, passando por um período relativamente estável durante o período de Ditadura Militar, realizando uma tendência crescente durante o Estado Novo. A categoria de sargentos é aquela em que a estabilidade é mais notória, em que o único período de ligeira instabilidade se localiza logo a seguir ao golpe do 28 de maio, prosseguindo em seguida uma tendência crescente, apesar de pouco acentuada. É na categoria de oficiais onde se verifica um decréscimo nos quantitativos, atingindo em 1940 um valor inferior a sete centenas.

3.3. Os Recursos Financeiros

Para esta parte do estudo recorreremos aos dados provenientes dos Orçamentos Gerais do Estado (OGE), das propostas de lei de despesas ordinárias e extraordinárias do Estado na metrópole, e dos resumos, por capítulos, da despesa fixada para os anos económicos do período 1918-1940⁵⁷⁸.

Com os dados dos recursos financeiros foram construídos quadros comparativos em função dos regimes, tal como no capítulo anterior. Em primeiro lugar foram construídos quadros com os valores percentuais do Ministério da Marinha e do Ministério da Guerra, em relação ao total do OGE, permitindo escrutinar o peso relativo dos orçamentos dos ministérios militares, pois as opções financeiras estão em consonância com a grande estratégia do país no domínio da defesa, permitindo identificar a tendência nas políticas do Estado em benefício de um ou outro ramo militar. Os dados compilados para a construção destes quadros incluem o total das despesas orçamentadas, as despesas ordinárias e as despesas extraordinárias.

Numa outra perspetiva foram construídos quadros integrando as despesas mais relevantes⁵⁷⁹ em quatro vertentes seleccionadas. Nesta segunda perspetiva apenas foram considerados os dados do orçamento da despesa ordinária (despesas de funcionamento⁵⁸⁰) do Ministério da Marinha. As vertentes seleccionadas correspondem às (1) Despesas Gerais, (2) Pessoal, (3) Direção Geral da Marinha, e (4) Arsenal da Marinha, por esta ordem nos quadros apresentados, sendo excluídas todas as restantes despesas. Nas Despesas Gerais

⁵⁷⁸ Estes dados estão disponíveis *online* no sítio da Biblioteca Digital do Ministério das Finanças, em concreto através do endereço [purl.sgmf.pt/OE-\(ano\)](http://purl.sgmf.pt/OE-(ano)).

⁵⁷⁹ Por exemplo, são excluídas as despesas relativas ao Gabinete e ao funcionamento do Ministério, pelo que os totais das despesas não perfazem 100%.

⁵⁸⁰ Decidimos não incluir os valores relativos às despesas extraordinárias, cuja origem e montante iriam enviesar o propósito da análise. Referimo-nos, por exemplo, às cifras disponibilizadas no orçamento de despesas extraordinárias para pagamento ao pessoal devido à carestia de vida nos anos da Primeira República ou às cifras disponibilizadas para compra dos navios durante o Estado Novo que pela sua dimensão e irregularidade impossibilitaria qualquer análise coerente.

incluímos: despesas de material para navios; reparações de navios fora do Arsenal; depósito de fardamento e pequeno equipamento; direitos de alfândega; despesas de representação; reparações em edifícios; despesas gerais com depósitos; materiais para oficinas; combustíveis; expediente e outras despesas; trabalhos hidrográficos e despesas gerais dos postos radiotelegráficos. Estas despesas representam o esforço do funcionamento da Marinha na área militar. As despesas com o Pessoal incluem as despesas com os militares no ativo (oficiais, sargentos e praças) e com funções atribuídas no funcionamento da Marinha, sendo excluídos os militares reformados e os militares em serviço noutros ministérios. O esforço financeiro em relação ao pessoal é transversal ao funcionamento geral da Marinha, não distinguindo as tarefas, sejam estas de âmbito militar ou outro. Em relação à Direção Geral da Marinha, incluímos as despesas com os departamentos marítimos, capitánias dos portos, faróis, pescarias e marinha mercante. Neste capítulo das despesas estão incluídas as despesas com o pessoal que opera em exclusivo nesta área de funcionamento, como o pessoal civil dos departamentos marítimos e capitánias, polícia marítima e faroleiros. Por último as despesas com o funcionamento do Arsenal da Marinha, incluindo as despesas de funcionamento das fábricas da Marinha (Arsenal e Cordoaria) e as despesas com o pessoal fabril.

Os valores tabelados são sempre valores percentuais, pela facilidade comparativa entre si, porque a dimensão dos valores absolutos é de representação gráfica mais complexa e porque a sua variação ao longo dos anos é considerável.

Presente o que precede, no primeiro período em análise que medeia entre as propostas de orçamento entre os anos 1918-1919 e 1926-1927, os orçamentos militares apresentam o comportamento que no quadro abaixo se descreve.

Orçamentos de Despesa dos Ministérios da Marinha e da Guerra (em %)⁵⁸¹

(⁵⁸²)	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27
Marinha	8,51	9,05	11,46	10,22	6,52	8,14	7,7	8,52	9,57
Guerra	16,23	13,86	17,86	17,21	15,26	16,18	18,86	20,43	20,91
Soma	24,74	22,91	29,32	27,43	21,78	24,32	26,56	28,95	30,48

Contudo, apesar da elevada contribuição das contas públicas para as despesas militares, a despesa mais relevante pertence à Dívida Pública que varia, neste período, entre 36,99% e 21,3%. Os outros valores significativos são os relativos ao Ministério do Interior evoluindo de 8,47% a 9,92%, e do Ministério da Instrução Pública, este variando em sentido crescente de 4,83% a 10,34%.

A representação dos valores dos orçamentos militares inicia o seu percurso ainda sob direção de Sidónio Pais⁵⁸³. A proposta de orçamento do Ministério da Marinha vai variando nas proximidades dos 10% no período de 1920-1922⁵⁸⁴, regredindo para 6,52% em 1922-23⁵⁸⁵ para empreender novo percurso ascendente até final do ciclo⁵⁸⁶. A proposta de orçamento do Ministério da Guerra varia em valores entre os 15% e 20%, ficando aquém do nível mínimo apenas no orçamento de 1919-20, e ultrapassando esse patamar nos dois últimos orçamentos da série, em 1925-26 e em 1926-27. O somatório dos

⁵⁸¹ Os valores percentuais por ministérios integram as despesas ordinárias e as despesas extraordinárias, neste quadro e nos quadros que se seguem relativos à comparação das propostas de despesas dos Ministérios da Marinha e da Guerra.

⁵⁸² A coluna da esquerda indica as despesas totais (despesas ordinárias mais despesas extraordinárias) dos orçamentos da Marinha e do Exército, em percentagem do OGE. A linha superior indica o período cronológico 1918-1927. A linha inferior corresponde ao somatório dos orçamentos dos ministérios militares (Ministério da Guerra e Ministério da Marinha).

⁵⁸³ É secretário de estado das finanças Joaquim Mendes do Amaral no governo de Sidónio Pais.

⁵⁸⁴ As propostas de orçamentos são apresentadas pelos seguintes ministros das finanças: 1919-20, Ventura Malheiro Reimão num curto governo de João Tamagnini Barbosa que durou apenas 20 dias; 1920-21, António Joaquim Ferreira da Fonseca no governo de Alfredo de Sá Cardoso, e 1921-22 Francisco Pinto da Cunha Leal, ministro das finanças no governo de Liberato Pinto, um dos governos não dominado pelos democráticos.

⁵⁸⁵ É ministro das finanças Albano Augusto de Portugal Durão no governo de António Maria da Silva.

⁵⁸⁶ As propostas de orçamentos são apresentadas pelos seguintes ministros das finanças: 1923-24, Vitorino Máximo de Carvalho Guimarães no governo de António Maria da Silva; 1924-25, Álvaro Xavier de Castro no governo presidido por si próprio; 1925-26, Manuel Gregório Pestana Júnior no governo de José Domingues dos Santos, e 1926-27, Armando Marques Guedes no último governo de António Maria da Silva, e também o último governo da Primeira República.

orçamentos dos ministérios militares acompanha a tendência do orçamento dominante, o Ministério da Guerra.

Os quantitativos apresentados devem ser analisados com detalhe, uma vez que as verbas compreendem o total dos recursos financeiros destinados aos dois ramos militares. Por exemplo, no ano de 1918-1919 as verbas destinadas à construção do Arsenal na margem sul do Tejo representam, por si só, 27,6% do orçamento total destinado à Marinha. O orçamento reflete, ainda, alguma arbitrariedade governativa, autorizando o governo “a suspender ou reduzir, durante o estado de guerra, a concessão de quaisquer bónus, subsídios e outras vantagens especiais estabelecidas por leis anteriores”⁵⁸⁷. No planeamento orçamental daquele ano, tal como nos anos anteriores⁵⁸⁸, demarca-se o Orçamento da Secretaria de Guerra, “com despesas e receitas extraordinárias enquanto durar o estado de guerra”, planeando uma despesa do mesmo valor da receita, no valor de cem mil contos.

Os aumentos e reduções nas propostas de despesa dos orçamentos militares devem-se às flutuações dos gastos com o pessoal, situação que se verifica em ambos os ministérios, sendo ainda a rubrica que mais pesa nas despesas militares, assim como no caso da Marinha pelas despesas com os materiais com o “reforço das verbas respeitantes aos serviços fabris”⁵⁸⁹. No Ministério da Marinha, os dados relativos aos anos iniciais da série de dados referem-se aos aumentos registados na verba de alimentação dos militares, e do material para navios e combustíveis. As despesas com a Direção Geral da Marinha aumentam em função da construção e reparação de faróis e das despesas com os departamentos marítimos e com a polícia marítima.

⁵⁸⁷ Cf. Orçamento Geral, proposta de lei das receitas e despesas ordinárias e extraordinárias do Estado na metrópole para o ano económico de 1918-1919, Lisboa, Imprensa Nacional, 1918.

⁵⁸⁸ Na proposta de lei das receitas e despesas ordinárias e extraordinárias do Estado na metrópole para o ano económico de 1917-18, de 11 de janeiro de 1917, ainda com Afonso Costa na pasta das Finanças.

⁵⁸⁹ Cf. Orçamento Geral, proposta de lei das receitas e despesas ordinárias e extraordinárias do Estado na metrópole para o ano económico de 1920-1921, Lisboa, Imprensa Nacional, 1920.

Na proposta do orçamento para o ano económico de 1921-22, de 12 de janeiro de 1921, é apresentada aos deputados a frieza dos números com um “défice que atinge 160 por cento das receitas ordinárias e que se elevará a 181 por cento se se excluir das receitas e despesas os juros de títulos na posse da Fazenda”. O quadro apresentado pelo governo “não permite que por mais tempo permaneçamos indiferentes ou na confiante expectativa de que melhore, por acasos da sorte, esta desgraçada situação”⁵⁹⁰. Um dos pontos discutidos é o facto de Portugal apresentar um aumento na recolha de imposto muito inferior quando comparado com outros países europeus. O mesmo documento faz referência aos aumentos dos impostos diretos, impostos indiretos e taxas sobre transações de países europeus escolhidos para comparação. Neste particular, as contas portuguesas são díspares e os “números mostram por uma forma eloquente a situação privilegiada que tem disfrutado o contribuinte português em relação ao dos países referidos”⁵⁹¹. Outro fator comparativo respeita ao aumento do número de funcionários das diferentes áreas do Estado Português, justificando os aumentos significativos nas despesas dos ministérios.

Os valores apresentados pelo ministro das finanças consideravam os portugueses como os contribuintes europeus que mais beneficiavam da candura fiscal dos governantes, insistindo no interesse em ilustrar as diferenças relativamente à situação existente em países que as autoridades portuguesas entendiam como comparáveis. E, como referido, os aumentos significativos no número dos funcionários do Estado Português nos primeiros anos da República,

⁵⁹⁰ Cf. Orçamento Geral, proposta de lei das receitas e despesas ordinárias e extraordinárias do Estado na metrópole para o ano económico de 1921-1922, Lisboa, Imprensa Nacional, 1921.

⁵⁹¹ O ministro das finanças toma por base os dados estatísticos sobre finanças públicas publicados pela Sociedade das Nações para a Conferência Financeira Internacional de Bruxelas, os países referidos são Bélgica, França, Itália, Inglaterra, Holanda, Suécia, Noruega e Dinamarca. Os aumentos médios dos rendimentos relativos aos impostos diretos indiretos e taxas sobre as transações, são apresentados pelas seguintes percentagens: Bélgica – 321; França – 530; Itália – 254; Inglaterra – 535; Holanda – 177; Suécia – 204; Dinamarca – 293; Noruega – 437. Em Portugal, os mesmos valores médios são: na gerência de 1921-1922 sobre a de 1913-1914: 71,1%, e as médias dos aumentos dos impostos previstos em 1921-1922 sobre as cobranças de 1919-1920 e 1913-1914, respetivamente de 37% e 134%. Valores muito inferiores aos países indicados como comparação. *Id.* pp. v e vi.

com consequências evidentes para as contas públicas, e cuja evolução se apresentam nos quadros seguintes⁵⁹².

Evolução do número dos funcionários do Ministério do Interior

	Ministério do Interior				
	Polícias	Polícias	Polícias	GNR ⁵⁹³	GNR
	Dir, Co e Ch ⁵⁹⁴	Ca, Gr e Ag ⁵⁹⁵	Outro pessoal	Oficiais	Praças
1913-14	83	2996	48	127	4137
1920-21	118	4258	60	536	17164
1921-22	112	4258	68	536	17164

E para os Ministérios das Finanças, Guerra, Marinha e Colónias, de acordo com o quadro seguinte.

Evolução do número dos funcionários das Finanças, Marinha, Guerra e Colónias⁵⁹⁶

	M. das Finanças		M. da Guerra		M. da Marinha ⁵⁹⁷		M. das Colónias	
	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças	Oficiais	Praças
1913-14	103	5104	2807	49842	556	4445	27	13
1920-21	110	5396	4527	67774	922	5322	40	37
1921-22	110	5396	3882	65404	901	5275	41	32

Os aumentos visíveis nos quadros ilustram a dimensão dos funcionários antes e após a Grande Guerra. Estas alterações assumem dimensões diversas, enquanto os polícias beneficiam de um aumento de 142% nas chefias e agentes, o aumento na GNR é superior a 400%, nos oficiais e nas praças. Os Ministérios da

⁵⁹² A informação constante nos quadros foi retirada da mesma proposta de orçamento Geral, pp. viii e ix.

⁵⁹³ Guarda Nacional Republicana.

⁵⁹⁴ Diretores, comandantes e chefes.

⁵⁹⁵ Cabos, graduados e agentes.

⁵⁹⁶ No documento consultado as tabelas referem-se a oficiais e praças. Contudo, consideramos que os quantitativos no Ministério das Finanças e no Ministério das Colónias referem-se a categorias equivalentes de funcionários civis.

⁵⁹⁷ As fontes destes dados não são identificadas e diferem dos dados compilados no âmbito neste trabalho e que constam no capítulo anterior. As diferenças observadas são de 276 e 123, para mais, na categoria de praças (praças e sargentos) para os anos de 1920-1921 e 1921-1922, respetivamente. As diferenças na categoria de oficiais são negligenciáveis. Lembramos que consideramos apenas os militares que vencem pela Marinha, excluindo todos os outros em serviço noutros ministérios, possível justificação para as diferenças identificadas.

Guerra e da Marinha também beneficiaram de aumentos significativos nos seus quadros. No Ministério da Guerra o aumento é de 151% e de 135%, e no Ministério da Marinha o aumento é de 165% e de 119%, respetivamente nos oficiais e nas praças⁵⁹⁸, em cada um dos ministérios.

Num período que se avizinha de fortes restrições financeiras, e face aos elevados montantes exigidos para a edificação da esquadra de navios de guerra, tornava-se urgente identificar fontes de financiamento para o cumprimento dos propósitos governamentais. Porém, o percurso das finanças públicas permanecia ainda sem alterações visíveis.

A Lei de Receita e Despesa para o ano económico de 1922-23 é publicada na forma de Lei n.º 1278, de 30 de junho de 1922, e alterada pela Retificação à Lei de Receita e Despesa, pela Lei n.º 1329, de 26 de agosto de 1922. Os textos legislativos apresentam-se como mapas lacónicos desprovidos de avaliação e análise. Do mesmo modo se repete nos anos económicos seguintes, na Lei de Receita e Despesa para o ano económico 1923-24, publicada como Lei n.º 1449, de 13 de julho de 1923, e na Lei de Receita e Despesa para o ano económico de 1924-25, publicada em 15 de janeiro de 1924.

Na Lei de Receita e Despesas para o ano económico de 1925-26⁵⁹⁹, de 15 de janeiro de 1925, os acréscimos relevantes nas despesas da Marinha referem-se às renumerações dos militares, aos vencimentos do pessoal das escolas e dos faróis, bem como aos vencimentos e subsídios do pessoal fabril.

No ano seguinte, a Proposta de Lei de Receita e Despesa de 1926-27 é publicada em 16 de janeiro de 1926. O aumento no Ministério da Marinha deve-se ao aumento das receitas do fundo de proteção à Marinha Mercante e ao aumento generalizado das despesas da Marinha no seu todo⁶⁰⁰. No Ministério da

⁵⁹⁸ Estes valores integram os quantitativos de sargentos e de praças.

⁵⁹⁹ A Proposta de Lei de Receita e Despesa é de 15 de janeiro de 1925.

⁶⁰⁰ Os aumentos mais significativos no Ministério da Marinha são nas despesas gerais da Armada, no material e outras despesas das fábricas, no material naval e material aeronáutico.

Guerra destacam-se as despesas de pessoal⁶⁰¹, material e construções militares.

Relativamente à proposta do orçamento do Ministério da Marinha, na procura da tendência norteadora dos gastos deste ministério, e nos termos da segunda perspetiva atrás anunciada, na divisão pelas diversas áreas de despesa: Despesas Gerais; Pessoal; Direção Geral da Marinha e Arsenal, obtivemos o quadro seguinte.

Divisão do Orçamentos do Ministério da Marinha por atividade selecionada (em %)

(⁶⁰²)	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27
D Gerais	10,86	17,86	21,09	27,56	22,96	20,60	21,89	21,36	20,94
Pessoal	49,95	43,74	32,97	38,04	39,24	41,56	39,10	41,56	35,50
DGM	4,47	2,98	6,12	5,38	5,88	5,39	4,96	5,39	10,97
Arsenal	16,91	20,95	21,32	12,63	12,63	11,78	14,58	11,78	13,86

As Despesas Gerais são reduzidas no primeiro ano da série em prejuízo das outras variáveis, e nos anos seguintes consolidam-se à volta dos 20%. Nesta variável inicial, as despesas com o material para navios e as despesas com os combustíveis marcam os valores mais significativos. No mesmo contexto as despesas com combustíveis em 1921-22 e de 1923-24, e do material para navios de 1923-24 em diante, destacam-se das restantes componentes desta variável.

As despesas com o pessoal rondam uma média de 40%, com máximos logo no primeiro ano em análise. Estas variações devem-se aos aumentos resultantes do Decreto n.º 5571, de 10 de maio de 1919⁶⁰³.

⁶⁰¹ Principalmente devido à gratificação de guarnição para os oficiais e praças de Lisboa e Porto, nos termos do Decreto n.º 11270, de 25 de novembro de 1925, que afeta os militares das unidades do Exército e da Brigada da Guarda Naval.

⁶⁰² Os valores da coluna da esquerda indicam as áreas de despesa selecionadas: despesas gerais da armada; despesas com o pessoal; despesas com o fomento marítimo; despesas com o Arsenal da Marinha. A linha superior indica o período cronológico 1918-1927.

⁶⁰³ O Decreto n.º 5571, de 10 de maio de 1919 está publicado no *Diário do Governo* “dos suplementos” e regula os vencimentos dos militares da Marinha. As normas aprovadas são muito variadas, e afetam todas as categorias e postos da Marinha. As normas incluem o aumento dos soldos, gratificações de patente, subsídios de comissão em terra e de embarque, subsídios de especialização e auxílios para o rancho.

No âmbito do fomento marítimo as despesas com os departamentos marítimos e as despesas com as construções e reparações de faróis tomam a dianteira no orçamento da Direção Geral da Marinha. A proteção à marinha mercante ganha contornos significativos ao atingir relevantes 6,68% do total da proposta do orçamento da Marinha em 1926-27⁶⁰⁴, no último ano da série 1918-1927. As despesas com o Arsenal da Marinha e com a Cordoaria Nacional justificam-se, sobretudo, pelo aumento de salários e dos serviços marítimos, bem como das missões de fiscalização e estudo no estrangeiro⁶⁰⁵. Apesar de todas as despesas previstas, os valores propostos nos anos de 1919-20 e 1920-21 assumem-se como excessivos face à real e efetiva atividade do estaleiro, como veremos adiante no âmbito da construção naval.

No contexto da distribuição do OGE pelos ministérios, com a alteração governativa imposta pelo golpe do 28 de Maio, o peso da Dívida Pública continua a sobrecarregar as contas públicas portuguesas, apesar da redução de 21,73% para 16,58%, no período de 1927-1933. Os montantes destinados ao Ministério do Interior percorrem um percurso descendente, de 9,92% para 8,7%. O Ministério do Comércio e Comunicações é aquele que merece um maior aumento nas preferências das despesas crescendo de 4,77% para 18,3%⁶⁰⁶.

Os recursos financeiros destinados à Marinha, de acordo com a avaliação das propostas dos orçamentos do ano económico de 1927-1928, tendem a favorecer este ramo militar, em termos relativos, destinando-lhe 9,46% do total do OGE português, para logo nos anos seguintes sofrer uma redução acentuada. Apenas nos anos de 1932-1933 se sentiria uma viragem mais sensível na distribuição orçamental, quando o valor percentual atinge 12,23%. Apesar de

⁶⁰⁴ Neste ano em concreto os recursos destinados à proteção da marinha mercante dividem-se do seguinte modo: prémios de construção; Escola Náuticas e Departamentos de Pilotagem. Cf. capítulo 6.º, artigo 36.º, do Projeto do Orçamento para o ano económico de 1926-1927.

⁶⁰⁵ Ver artigo 21.º e 22.º das despesas do Ministério da Marinha dos anos 1919-20 e 1920-21.

⁶⁰⁶ O aumento neste ministério deve-se essencialmente aos avultados investimentos nas estradas, caminhos de ferro e portos marítimos.

determinarem a distribuição orçamental, os líderes da Ditadura Militar não foram particularmente generosos com os ministérios castrenses, pois é neste período que a média das percentagens acumuladas dos orçamentos de despesa do Ministério da Guerra e do Ministério da Marinha é menor, relativamente ao período da Primeira República e do Estado Novo⁶⁰⁷.

É no mesmo período que Oliveira Salazar inicia o controlo financeiro das contas públicas portuguesas. No primeiro ano desta série, em 1927-1928⁶⁰⁸, a responsabilidade pelo orçamento ainda pertence a Sinal Cordes, mas a partir do ano seguinte inicia-se a longa vigência de Salazar no Ministério das Finanças. Mormente essa alteração, os relatórios dos OGE nos dois anos seguintes, 1928-1929 e 1929-1930⁶⁰⁹, versam sobretudo sobre assuntos de natureza contabilística, situação que muda com a publicação dos futuros orçamentos⁶¹⁰ onde se indicam, em concreto, os propósitos políticos das decisões financeiras.

A distribuição orçamental dos ministérios militares queda-se no quadro que segue.

⁶⁰⁷ A média das percentagens acumuladas dos orçamentos militares durante a Primeira República (1918-1926) é de 26,28%, baixando durante a Ditadura Militar (1927-1932) para 25,26%, e voltando a subir durante o Estado Novo (1933-1940) para 29,78%.

⁶⁰⁸ Cf. Decreto n.º 13872, de 1 de julho de 1927.

⁶⁰⁹ Cf. Decreto n.º 15798, de 31 de julho de 1928 e Decreto n.º 17047, de 29 de junho de 1929, respetivamente.

⁶¹⁰ Cf. Decreto n.º 18526, de 28 de junho de 1930, parágrafo 9 do preâmbulo. Sobre o reforço orçamental para a construção dos navios, o ministro das finanças declara: “Ninguém vai supor que se organiza uma esquadra com esse dinheiro; o que há de entender-se é que, plenamente conscientes do que representa para nós, país marítimo e colonial, a existência de marinha de guerra, começamos a pensar a sério na sua reconstituição. [...] Procurando só realizar o que seja modesto, suficiente e eficaz, precisamos habituar-nos a um esforço financeiro a realizar durante anos, e a intensificar apenas quando levada a certa altura a nossa política de fomento da produção, isso se possa fazer sem sacrifício para o país. Nesse momento não só estaremos mais prósperos, mas estaremos convencidos de que a política naval é condição e complemento da política colonial portuguesa, e não é isto de somenos importância para o que financeiramente houver de se fazer.”

Orçamentos de Despesa dos Ministérios da Marinha e da Guerra (em %)

(⁶¹¹)	27-28	28-29	29-30	30-31	31-32	32-33
Marinha	9,46	7,75	7,13	7,64	8,30	12,23
Guerra	18,59	17,52	15,86	15,68	16,47	14,93
Soma	28,05	25,27	22,99	23,32	24,77	27,16

Como pode depreender-se do quadro apresentado, os crescimentos das propostas dos orçamentos do Ministério da Marinha fazem-se à custa da redução dos orçamentos do Ministério da Guerra, permitindo uma regularidade no total do OGE relativo aos ministérios militares. Este período é de transição para o Estado Novo, mas representa um exemplo de continuidade na política financeira portuguesa.

Para a avaliação da distribuição do orçamento do Ministério da Marinha observe-se o quadro seguinte.

Divisão do Orçamentos do M. da Marinha por atividade seleccionada (em %)

(⁶¹²)	27-28	28-29	29-30	30-31	31-32	32-33
D Gerais	12,48	11,67	12,03	10,53	9,55	10,67
Pessoal	38,99	38,18	39,71	35,20	37,43	39,48
DGM	6,89	4,84	9,88	8,55	9,14	13,82
Arsenal	20,16	18,76	15,98	14,41	14,84	16,52

As despesas gerais, indicadoras da atividade operacional da Marinha, iniciam a série com um valor de 12,48% reduzindo este valor nos anos seguintes. Os valores despendidos para a área do pessoal são menores relativamente aos apresentados na Primeira República, situando-se sempre abaixo dos 40%. O comportamento das despesas relativas à Direção Geral da Marinha apresenta

⁶¹¹ A coluna da esquerda indica as despesas totais (despesas ordinárias mais despesas extraordinárias) dos orçamentos da Marinha e do Exército, em percentagem do OGE. A linha superior indica o período cronológico 1927-1933. A linha inferior corresponde ao somatório dos orçamentos dos ministérios militares (Ministério da Guerra e Ministério da Marinha).

⁶¹² Os valores da coluna da esquerda indicam as áreas de despesa seleccionadas: despesas gerais da armada; despesas com o pessoal; despesas com o fomento marítimo; despesas com o Arsenal da Marinha. A linha superior indica o período cronológico 1927-1933.

grande variação ao longo da série, variando entre 13,82% e 4,84%. Menos variação apresenta a série relativa ao Arsenal, com valores entre 20,16% e 13,86%, mas não revelando um esforço adicional como consequência da atividade de construção naval que começava a despontar nos estaleiros portugueses.

Na transição para o Estado Novo, sob a direção de Oliveira Salazar⁶¹³, o cenário financeiro mostra uma repartição diversa nas propostas dos orçamentos de despesa. A Dívida Pública mantém um peso importante mas longe da sobrecarga dos anos anteriores, situando-se no início da série em 16,76% e terminando com 11,25%. A média deste período mantém-se em 14,67%. O recém-designado Ministério das Comunicações e Obras Públicas colhe agora a preferência das autoridades com valores médios tangentes aos 20% do total do OGE⁶¹⁴.

Relativamente aos ministérios militares, o período inicial do Estado Novo marca uma anormalidade estatística, com a aproximação entre os orçamentos de despesa do Ministério da Guerra e do Ministério da Marinha, como consequência da fase mais dinâmica da reconstituição da esquadra, no período entre 1932 e 1935. No entanto, a partir do ano de 1935, o montante das despesas com o Ministério do Exército aumenta na razão inversa do orçamento do Ministério da Marinha, regressando este aos valores relativos observados nos anos da década de vinte.

Com o fim do período da construção naval, e após a chegada dos navios construídos à conta da reconstituição da esquadra, bem como das aquisições dos equipamentos navais e sistemas de armas, o regime vai concentrar todo o seu

⁶¹³ Rever a política financeira de Salazar no texto já referenciado. Cf. Telo, *Op. Cit.* 1994, pp. 787-793.

⁶¹⁴ As despesas significativas focam-se nos portos, obras de hidráulica agrícola, caminhos de ferro, edifícios escolares, monumentos nacionais e edifícios públicos. O Arsenal do Alfeite também recolhe parte dos investimentos incluídos neste ministério.

esforço financeiro no domínio militar no rearmamento do Exército, cujo funcionamento deficiente era reconhecido⁶¹⁵.

De facto, os números abaixo apresentados são eloquentes. O foco no rearmamento do Exército operado durante o Estado Novo, mas sobretudo a partir de 1937 deixa poucas dúvidas sobre as opções políticas no domínio militar. O esforço financeiro é considerável levando ao aumento conjugado nos ministérios militares para valores superiores a 1/3 do total do orçamento português.

Orçamentos de Despesa dos Ministérios da Marinha e da Guerra (em %)

(⁶¹⁶)	33-34	34-35	36	37	38	39	40
Marinha	12,51	11,59	7,88	7,87	8,74	8,13	9,60
Guerra	14,41	14,59	18,29	21,93	21,98	24,96	25,97
Soma	26,92	26,18	26,17	29,80	30,72	33,09	35,57

As despesas correntes do Exército aumentam, a partir de 1937, em função do maior número de oficiais e praças nas situações de reserva, no maior dispêndio com as escolas de oficiais milicianos e de recrutas e do aumento das verbas para as manobras militares anuais. As despesas extraordinárias devem-se à aquisição de material de guerra⁶¹⁷.

⁶¹⁵ A proposta de orçamento para 1937 prevenia, relativamente ao orçamento do Ministério da Guerra, “A defeituosa constituição dos quadros, proveniente da política seguida após a Grande Guerra, a desordem legislativa em matéria de reformas, a escassez e mau estado do material em serviço de instrução, a dispersão de serviços que poderiam economicamente concentrar-se, a organização e funcionamento dos serviços fabris dentro de normas de industrialização que afinal se não tem cumprido, os abusos cristalizados pelo tempo e tam velhos que até parecem a pura expressão do razoável e do justo – estes e muitos outros fatores pesam sobre o orçamento da Guerra em detrimento da defesa militar. Mas reforma orçamental profunda só é possível com a profunda reorganização do exército, agora em mãos, e com a aplicação de princípios em outros departamentos do Estado fizeram a sua prova.” Cf. Decreto n.º 27423, de 30 de dezembro de 1936, parágrafo 8, pp. 13.

⁶¹⁶ A coluna da esquerda indica as despesas totais (despesas ordinárias mais despesas extraordinárias) dos orçamentos da Marinha e do Exército, em percentagem do OGE. A linha superior indica o período cronológico 1933-1940. A linha inferior corresponde ao somatório dos orçamentos dos ministérios militares (Ministério da Guerra e Ministério da Marinha).

⁶¹⁷ Como anteriormente referido na correspondência trocada com as autoridades alemãs. Cf. Ofício N.º 162, Proc. 39.1, de 26 de agosto de 1938, relativo ao pagamento dos fornecimentos de material de guerra, enviada pelo MNE para o Administrador Geral do Exército, Cf. AHD, Cota M69, Caixa A46.

No âmbito da distribuição do orçamento da Marinha pelas atividades próprias, os resultados são os apresentados no quadro abaixo.

Divisão do Orçamentos do Ministério da Marinha por atividade selecionada

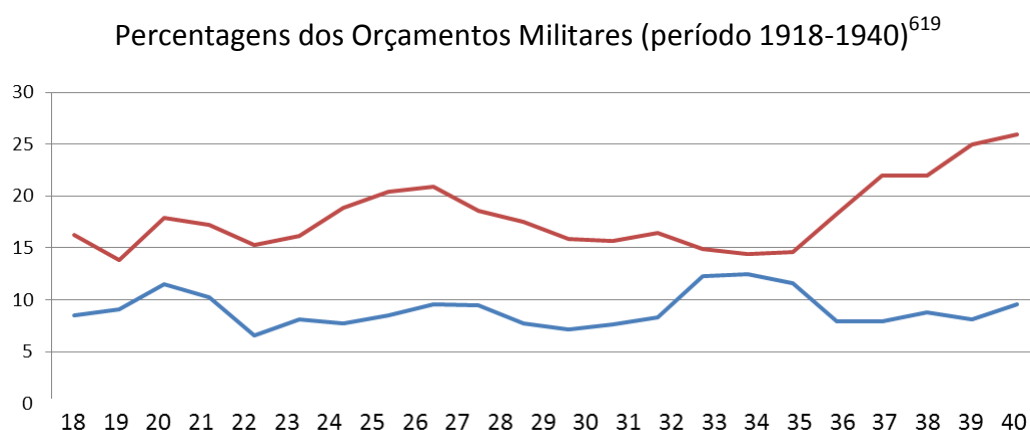
(⁶¹⁸)	33-34	34-35	36	37	38	39	40
D Gerais	12,91	15,37	11,93	12,08	10,39	12,56	13,06
Pessoal	39,26	36,07	37,56	37,83	32,08	31,54	30,56
DGM	11,22	10,66	11,07	10,93	9,19	8,94	8,22
Arsenal	17,33	17,11	16,01	16,39	15,52	15,09	15,69

As variações são de pequena dimensão, consubstanciando a estabilidade na política naval portuguesa. As despesas gerais, onde de algum modo podemos avaliar a atividade da Marinha permanecem estáveis ao longo de todo o período. O mesmo se passa com as despesas com a Direção Geral da Marinha e com o Arsenal apresentando uma flutuação residual. As despesas com o pessoal apresentam o capítulo mais significativo, seguindo uma trajetória decrescente, e mantendo-se sempre inferior a 40%.

Na observação do gráfico que juntamos ao texto, a distribuição dos recursos financeiros disponíveis pelas autoridades portuguesas segue uma linha com algumas variações relativamente aos ministérios militares, detetando-se os investimentos feitos na requalificação da esquadra, e a subida destacada das despesas com o Exército no final do período quando a eclosão de um conflito europeu parecia inevitável.

Os reforços dos recursos financeiros em benefício da Marinha concentram-se nas propostas orçamentais de 1932-1933, 1933-1934 e 1934-1935, tendo sido atingidas as percentagens de 12,23%, 12,51% e 11,59%, respetivamente. Mas os anos imediatamente antes e depois daquele triénio de referência, os valores são francamente modestos, 8,3% antes e 7,88% depois.

⁶¹⁸ Os valores da coluna da esquerda indicam as áreas de despesa selecionadas: despesas gerais da armada; despesas com o pessoal; despesas com o fomento marítimo; despesas com o Arsenal da Marinha. A linha superior indica o período cronológico 1933-1940.



Assim, e neste contexto, os decisores políticos manifestam uma preferência clara pelo ramo militar terrestre. Os governos, desde a Primeira República, passando pela Ditadura Militar até ao Estado Novo, são unânimes e consensuais sobre onde utilizar os recursos financeiros do Estado. Quando se opera a edificação da esquadra dos navios de guerra, com a aquisição dos custosos navios e equipamentos navais, assiste-se a uma breve aproximação nas despesas entre os ramos terrestre e marítimo. Porém, mesmo neste período de exceção o ramo terrestre recolhe com sucesso a maioria dos recursos financeiros distribuídos.

Aliás, seria logo após a aquisição dos meios navais que se assiste ao aumento mais visível das despesas dedicadas ao Ministério da Guerra, chegando a ultrapassar um quarto do total do OGE. Deste modo, e tendo presente a configuração geográfica do império português, ficam desfeitas as dúvidas sobre qual a ameaça que os governantes mais temem – a ameaça terrestre.

⁶¹⁹ A escala vertical indica o valor da percentagem dos ministérios militares em relação ao total do Orçamento Geral do Estado Português. A escala horizontal representa o período cronológico de 1918 a 1940. Os valores incluídos nos quadros estão graficados em duas linhas, a superior (vermelha) representa a percentagem respeitante ao Ministério da Guerra, a inferior (azul) representa a percentagem respeitante ao Ministério da Marinha.

3.4. Os navios

A face visível da política naval, e bem assim do poder naval, é a esquadra dos navios de guerra. Nesta parte do trabalho o objeto de análise são os navios no período em que permaneceram ao serviço da Marinha, em concreto o valor do seu deslocamento⁶²⁰ e as respetivas lotações⁶²¹.

Neste contexto, foram construídos quadros com os valores das tonelagens dos navios, com indicação da variação dessa tonelagem relativamente ao ano anterior. O número do pessoal embarcado, assim como a percentagem relativa face aos totais do pessoal militar da Marinha, seguiu um procedimento equivalente. O resultado reflete-se no quadro que segue.

Deslocamentos, variação (percentual) e lotações dos navios (1918-1926)

(⁶²²)	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926
Desloc	22.430	22.930	24.357	24.382	22.794	23.367	23.062	23.445	23.873
Variação	--	2,2	6,2	0,1	- 6,5	2,5	- 1,3	1,7	1,8
P embarc	2384	2218	2592	2511	2249	2449	2360	2427	2519
% Pess	44,4	31,7	36,6	38,5	35,7	40,0	37,6	39,3	45,8

Os navios cujos dados contribuíram para a construção do quadro foram, na classe dos cruzadores: durante todo o período, ADAMASTOR e VASCO DA GAMA⁶²³; do início do período da contagem até 1921, SÃO GABRIEL⁶²⁴; a partir

⁶²⁰ Os valores de deslocamento foram retirados de fontes distintas na tentativa de confirmar os dados obtidos. As fontes foram as seguintes: A. B. Rodrigues da Costa, *Dicionário de Navios & Relação de efemérides*, Comissão Cultural de Marinha, 1996, e da tabela “Resumo da Despesa efetuada com os navios da Armada no ano de 1939”, parte integrante da publicação *Anais de Marinha*, Tomo V, Ano V, N.º 1, Ministério da Marinha, Estado-Maior Naval, dezembro de 1943.

⁶²¹ Lotação do navio corresponde ao número de oficiais, sargentos e praças necessários para a condução de sistemas e equipamentos do navio.

⁶²² A coluna da esquerda indica: os valores do somatório dos deslocamentos dos navios selecionados, em toneladas; a variação percentual dos deslocamentos relativamente ao ano precedente; a população dos militares que integra as lotações dos navios, e a percentagem relativa desse pessoal face ao total dos militares em serviço na Marinha.

⁶²³ Considerámos os seguintes deslocamentos (toneladas): ADAMASTOR – 1757; VASCO DA GAMA – 3030. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 12 e 159.

⁶²⁴ O SÃO GABRIEL passou ao estado de completo desarmamento através da Portaria n.º 3094, de 25 de janeiro de 1922. Para este cruzador considerámos o deslocamento de 1838 toneladas. Cf. Costa, *Op. Cit.*, 1936a, pp. 136.

de 1920, CARVALHO ARAÚJO e REPÚBLICA⁶²⁵. Na classe dos Avisos, durante todo o período, 5 DE OUTUBRO⁶²⁶. Na classe dos submersíveis: durante todo o período, ESPADARTE, FOCA, GOLFINHO e HIDRA⁶²⁷. Na classe dos transportes e navios escola: até 1919, BÉRRIO; durante todo o período, PATRÃO LOPES e SALVADOR CORREIA; até 1922, PEDRO NUNES⁶²⁸; SAGRES, a partir de 1923. Na classe de contratorpedeiros: durante todo o período, GUADIANA, DOURO, TEJO; a partir de 1921, VOUGA; a partir de 1923, TÂMEGA⁶²⁹. Na classe de torpedeiros: a partir de 1922, AVE; a partir de 1923, LIS; a partir de 1925, SADO e MONDEGO⁶³⁰. Na classe de canhoneiras: durante todo o período, BEIRA, IBO, MANDОВИ, BENGO, PÁTRIA, LIMPOPO, ZAMBEZE, AÇOR, MACAU e RIO MINHO; desde o início do período até 1919, CHAIMITE⁶³¹; desde o início do período até 1924, SAVE; desde o início do período até 1925, LÚRIO; desde 1919, QUANZA; desde 1925, ZAIRE; desde o início do período até 1920, SADO⁶³²; desde 1924, RAÚL CASCAIS⁶³³; desde 1920, TETE⁶³⁴.

⁶²⁵ Considerámos os seguintes deslocamentos (toneladas): CARVALHO ARAÚJO – 939,8; REPÚBLICA – 1.268,4, segundo a tabela “Resumo da Despesa efetuada com os navios da Armada no ano de 1939”, parte integrante da publicação Anais de Marinha, Tomo V, Ano V, N.º 1, Ministério da Marinha, Estado-Maior Naval, dezembro de 1943.

⁶²⁶ *Ibid.* Considerámos o deslocamento de 1365 toneladas.

⁶²⁷ Para os submersíveis considerámos os seguintes deslocamentos (à superfície): ESPADARTE – 250; FOCA, GOLFINHO e HIDRA – 389. Cf. Canas, *Op. Cit.*, pp. 18 e 29.

⁶²⁸ O Transporte PEDRO NUNES passou ao estado de completo desarmamento através da Portaria n.º 3389, de 28 de novembro de 1922. Para os transportes considerámos os seguintes deslocamentos (toneladas): BÉRRIO – 424; PATRÃO LOPES – 1109; SALVADOR CORREIA – 300; PEDRO NUNES – 3574; SAGRES – 3227. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 43, 118, 145, 120 e 143.

⁶²⁹ Para os contratorpedeiros considerámos os seguintes deslocamentos (toneladas): GUADIANA, DOURO, VOUGA e TÂMEGA – 670; TEJO – 536. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 40.

⁶³⁰ Para cada um dos torpedeiros considerámos o deslocamento de 250 toneladas. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 34.

⁶³¹ A canhoneira CHAIMITE foi abatida ao efetivo da marinha colonial de Moçambique através da Portaria n.º 2064, de 19 de novembro de 1919.

⁶³² A canhoneira SADO foi mandada passar ao estado de completo desarmamento através da Portaria n.º 2629, de 19 de fevereiro de 1921, na Colónia da Índia.

⁶³³ A canhoneira RAÚL CASCAIS (ex-rebocador) entrou ao serviço através da Portaria n.º 4243, de 17 de outubro de 1924.

⁶³⁴ Considerámos os seguintes deslocamentos para as canhoneiras (em toneladas): BEIRA, IBO, MANDОВИ, BENGO e QUANZA – 500; ZAIRE – 428,66; PÁTRIA – 636; LIMPOPO – 288; ZAMBEZE – 641; AÇOR – 330; MACAU – 153; RIO MINHO – 38; CHAIMITE – 430; SAVE e LÚRIO – 305; RAÚL CASCAIS – 188; TETE – 73. Cf. Costa *Op. Cit.*

Relativamente às lotações dos navios, este valor é variável uma vez que depende do seu estado de armamento, sobretudo quando os períodos inativos se prolongam devido a reparações. Para a construção do gráfico selecionámos as lotações indicadas para o seu estado de armamento normal, ou seja, prevendo a situação em que o navio está na situação de pronto.

Dado o reduzido deslocamento da esquadra, qualquer alteração provoca variações bruscas. As variações positivas em 1920 devem-se ao aumento ao efetivo do CARVALHO ARAÚJO e do REPÚBLICA; a variação negativa em 1922 deve-se ao abate do SÃO GABRIEL. As unidades de reduzido deslocamento, em regra, pouco influenciam as variações inscritas no quadro.

Os navios selecionados para obter o valor da tonelagem de deslocamento da Marinha de Guerra durante a Primeira República revelam um panorama desolador. Naquele período, Portugal como potência colonial detinha um número reduzido de meios navais, quer para uma afirmação internacional eficaz, quer para o exercício da soberania nos territórios ultramarinos.

Durante a Ditadura Militar assiste-se ao arranque do programa naval, e verifica-se o aumento ao efetivo das canhoneiras DAMÃO, DIU, FARO e LAGOS⁶³⁵, ao mesmo tempo que se procede ao abate dos contratorpedeiros VOUGA e TEJO, e das canhoneiras LIMPOPO, ZAMBEZE, PÁTRIA, SAVE e LÚRIO.

Apesar do aumento ao efetivo dos navios, é durante o período da Ditadura Militar que os valores da esquadra são menores, sem se afastar do valor das 20 mil toneladas de deslocamento⁶³⁶. É, também, no mesmo período, que a

⁶³⁵ Considerámos os seguintes deslocamentos (toneladas): DAMÃO e DIU – 428,66, contabilizadas a partir de 1928 e 1929, respetivamente; FARO e LAGOS – 306,5, contabilizadas a partir de 1930 e 1931, respetivamente. Cf. Costa, *Op. Cit.*.

⁶³⁶ Em termos meramente comparativos atente-se que o deslocamento conjugado dos cruzadores CANÁRIAS e BALEARES da Marinha Espanhola ascendia a 21.200 toneladas. Ainda em termos comparativos atente-se ao breve estudo realizado por Pereira da Silva sobre a esquadra espanhola em 1931 (deslocamentos em toneladas t): 2 couraçados de 15.432t (AFONSO XIII e JAIME I); 2 cruzadores de 10.000t (CANÁRIAS E BALEARES); 1 cruzador de 6.130t; 2 cruzadores de 4.650t; 1 cruzador de 2.100t; 3

tendência de redução mais se acentua e que o rácio do pessoal embarcado é menor, corolário do abandono a que foi votada a Marinha e resultado da inexistência de uma política naval coerente no período precedente.

Deslocamentos, variação (percentual) e lotações dos navios (1927-1932)

(⁶³⁷)	1927	1928	1929	1930	1931	1932
Deslocamento	22.673	22.131	21.881	22.305	21.669	21.000
Variação (%)	- 5,0	- 2,4	- 1,1	1,9	- 2,9	- 3,1
Pessoal embarcado	2402	2254	2513	2551	2259	2217
%	43,3	34,9	39,8	39,2	37,4	35,4

No quadro, a variação negativa em 1927 deve-se ao abate do DOURO e do TEJO⁶³⁸, ficando o panorama de tal modo depauperado que basta o aumento ao efetivo do BÉRRIO, agora convertido em navio hidrográfico, com apenas 424 toneladas, da canhoneira DIU, em 1929, e da canhoneira FARO, em 1930, para inverter o ciclo negativo. Os anos de 1931 e 1932 voltaram a registar crescimento negativo pelo abate do contratorpedeiro VOUGA e da canhoneira PÁTRIA⁶³⁹.

O Estado Novo prossegue o programa naval iniciado durante a Ditadura Militar, beneficiando da chegada das primeiras unidades navais ao Rio Tejo.

O primeiro período do programa naval, instituído pelo Decreto n.º 18633, de 17 de Julho de 1930, inscreve um total de 20 navios, iniciando a fase de

cruzadores de 1.335t; 6 condutores de flotilha de 1.650t; 3 contratorpedeiros de 1.145t; 22 torpedeiros de 177t; 6 submarinos de 960t; 3 canhoneiras de 787t. Cf. Pereira da Silva, *Op. Cit.*, 1936a, pp. 87-88.

⁶³⁷ A coluna da esquerda indica: os valores do somatório dos deslocamentos dos navios selecionados; a variação percentual dos deslocamentos relativamente ao ano precedente; a população dos militares que integra as lotações dos navios, e a percentagem relativa desse pessoal face ao total dos militares em serviço na Marinha.

⁶³⁸ O DOURO passou ao estado de desarmamento completo através da Portaria n.º 4919, de 23 de junho de 1927 e o TEJO passou ao estado de desarmamento completo através da Portaria n.º 4831, de 14 de março de 1927.

⁶³⁹ O VOUGA foi abatido dos navios da marinha, por ter sido abalroado e afundado durante a revolta da Ilha da Madeira. Cf. Portaria n.º 7110, de 21 de maio de 1931. A PÁTRIA passou ao estado de completo desarmamento através da Portaria n.º 7044, de 5 de março de 1931.

construção das seguintes unidades navais⁶⁴⁰: dois avisos de 1.ª classe (AFONSO DE ALBUQUERQUE e BARTOLOMEU DIAS⁶⁴¹), estando previstos dois; quatro avisos de 2.ª classe (GONÇALO VELHO e GONÇALVES ZARCO; PEDRO NUNES e JOÃO DE LISBOA⁶⁴²), estando previstos dois; cinco contratorpedeiros (VOUGA, DOURO, TEJO, LIMA e DÃO⁶⁴³), inicialmente previstos quatro; três submarinos (DELFIM, ESPADARTE e GOLFINHO⁶⁴⁴), inicialmente previstos dois. São construídos, portanto, um total de catorze navios, um número notável face aos períodos antecedentes, considerando o final do regime monárquico e a Primeira República. O Decreto n.º 21971, de 12 de dezembro de 1932, autoriza a construção de um contratorpedeiro e de um submarino, acertando as contas para estes tipos de navios. Para conclusão da primeira fase estariam em falta os seguintes navios: um cruzador, um transporte de aviões, duas canhoneiras e duas vedetas para a fiscalização da pesca.

Contudo, o segundo período do programa naval, nos termos do artigo 1.º do Decreto n.º 28630, de 2 de maio de 1938, aprova apenas o seguinte quantitativo: três contratorpedeiros, 3 submarinos, seis vedetas torpedeiras, seis lanchas de fiscalização para a pesca, um petroleiro e um navio hidrográfico⁶⁴⁵. O programa ficaria completo com duas esquadrilhas de hidroaviões. Ora, no

⁶⁴⁰ Ver o planeamento considerado no final do preâmbulo do Decreto n.º 18633.

⁶⁴¹ Considerámos o deslocamento de 2.473 toneladas para cada um dos avisos de 1.ª Classe, sendo ambos contabilizados a partir de 1935. Cf. Silva, *Op. Cit.*, 1936a, pp. 89.

⁶⁴² Considerámos os seguintes deslocamentos (toneladas) GONÇALO VELHO e GONÇALVES ZARCO – 1.263,74, ambos contabilizados a partir de 1933; PEDRO NUNES e JOÃO DE LISBOA – 986,88 e 990,49, contabilizados a partir de 1935 e 1936, respetivamente. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 88 e 120.

⁶⁴³ Para cada um destes contratorpedeiros considerámos o deslocamento de 1.563 toneladas. Contabilizamos o DOURO e o LIMA a partir de 1933, o DÃO e o TEJO a partir de 1935 e o DOURO a partir de 1936. Cf. Costa, *Op. Cit.*, pp. 164.

⁶⁴⁴ Para cada um dos submersíveis considerámos o deslocamento de 854 toneladas. Contabilizados a partir de 1935, em substituição da anterior esquadrilha. Cf. Canas, *Op. Cit.*, pp. 42.

⁶⁴⁵ Dita o primeiro parágrafo do preâmbulo do Decreto n.º 28630, de 02 de maio de 1938, “Portugal, na posse de importantes domínios ultramarinos, que sucessivamente descobre, pacifica, civiliza, desenvolve e integra intimamente na sua estrutura política; detentor de invejáveis posições estratégicas – motivo de amizade de uns e cobiça de outros –; com interesses materiais e morais em todas as cinco partes do mundo; necessita de uma armada para manter, durante a paz, o seu prestígio de grande Nação colonizadora, e, durante a guerra, a indispensável segurança das comunicações e a defesa de todos os postos do seu vasto império”.

período após a publicação daquele decreto, e até ao período do conflito, apenas são construídos um navio hidrográfico, o D. JOÃO DE CASTRO⁶⁴⁶, as duas lanchas para a fiscalização de pesca e o petroleiro S. BRÁS⁶⁴⁷. São, ainda, adquiridos doze hidroaviões *Grummans*, também integrados no programa naval. Várias justificações são apresentadas para a execução limitada do programa, mas o irromper do conflito mundial veio “suster diligências e negociações já iniciadas para a construção dos submarinos ou contratorpedeiros e das vedetas”⁶⁴⁸. Também o parágrafo 5 do preâmbulo do Decreto-lei n.º 28630 anunciava: “Facilmente se compreenderá o adiamento da construção do cruzador e do porta-aviões pensando-se no seu elevado custo e na necessidade de desenvolver as flotilhas”.

Apesar de tudo, a construção dos navios, no cumprimento do primeiro período do programa naval é extraordinária e demonstra uma eficácia impressionante, contando que Portugal acabava de experimentar, por um período de tempo demasiado longo, uma situação política e socialmente caótica e o desacerto das contas públicas. Mau grado todas as vicissitudes, as autoridades portuguesas acabavam de comprovar que o processo de decisão, numa área complexa como a edificação de uma esquadra de guerra, funcionou e atingiu o nível planeado. Os militares da Marinha, por seu lado, demonstraram uma capacidade técnica muito relevante, logrando o cumprimento do programa e integrando os novos meios na esquadra. Com a interrupção da construção naval, e face ao cumprimento do programa, a esquadra portuguesa apresenta-se com um valor inferior a 30 mil toneladas. A exiguidade da esquadra, e o seu poder militar residual, vai colocá-la a salvo da ambição das potências em conflito, e a imagem da esquadra amarrada no Tejo proporcionará uma perceção de

⁶⁴⁶ A construção deste navio foi iniciada em 1939 e concluída em 1941.

⁶⁴⁷ O navio tanque Sam Brás, na toponímia da época, foi lançado à água em 1942.

⁶⁴⁸ Cf. Anais de Marinha, Número Especial – 1942, Ministério da Marinha, Estado Maior Naval.

segurança. Os dados dos navios, tonelagem e guarnições, permitem desenhar o quadro que segue.

Deslocamentos, variação (percentual) e lotações dos navios (1933-1939)

(⁶⁴⁹)	1933	1934	1935	1936	1937	1938	1939
Deslocamento	23.921	21.282	32.305	31.690	30.075	30.075	29.285
Variação (%)	13,9	- 11,0	51,8	- 1,9	- 5,1	0,0	- 0,8
Pessoal embarcado	2429	2314	2760	2920	2970	2976	2913
%	38,1	37,2	43,3	42,9	43,6	46,2	45,0

O período representado no quadro revela, em primeiro lugar, grandes variações na tonelagem da esquadra. A variação positiva logo em 1933 justifica-se pelo aumento ao efetivo do LIMA e do VOUGA. Em 1934 a redução é significativa com o abate do VASCO da GAMA⁶⁵⁰ e do ADAMASTOR⁶⁵¹, navios de deslocamento relativamente elevado face aos restantes navios da esquadra.

Em 1935 assiste-se ao aumento significativo da esquadra com a chegada ao Rio Tejo dos navios recém-construídos, o AFONSO DE ALBUQUERQUE, o BARTOLOMEU DIAS, o PEDRO NUNES, o DÃO, o TEJO, o DELFIM, o ESPADARTE e o GOLFINHO⁶⁵², correspondendo a um deslocamento equivalente a metade da esquadra, e evidenciando o reduzido valor dos navios que integraram a esquadra no ano anterior. Os valores de variação negativa nos anos seguintes devem-se ao abate dos seguintes navios: CINCO DE OUTUBRO; BENGO; QUANZA; DAMÃO e PATRÃO LOPES, apesar do aumento ao efetivo do JOÃO DE LISBOA, em 1936. Os rácios das percentagens de militares embarcados acompanham, naturalmente, a

⁶⁴⁹ A coluna da esquerda indica: os valores do somatório dos deslocamentos dos navios selecionados; a variação percentual dos deslocamentos relativamente ao ano precedente; a população dos militares que integra as lotações dos navios, e a percentagem relativa desse pessoal face ao total dos militares em serviço na Marinha. Não estendemos os dados da tabela até 1940 uma vez que não se verificam alterações sensíveis nos dados recolhidos.

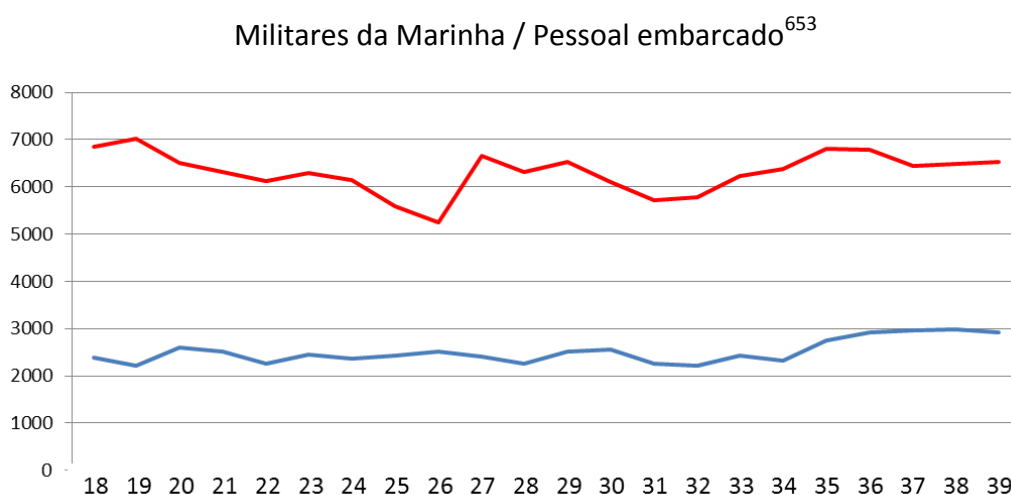
⁶⁵⁰ O VASCO da GAMA passa ao estado de completo desarmamento, através da Portaria n.º 7616, de 1 de julho de 1933.

⁶⁵¹ O ADAMASTOR passa ao estado de completo desarmamento como Aviso de 2.ª classe, através da Portaria n.º 7683, de 26 de setembro de 1933.

⁶⁵² Relativamente aos três submersíveis: DELFIM, ESPADARTE e GOLFINHO, os deslocamentos são contabilizados a partir de 1935. Estes navios apresentam um deslocamento significativamente superior em relação aos navios da esquadilha precedente, 854 toneladas em substituição de 250 toneladas.

dimensão da esquadra, aumentando e equilibrando-se entre 40 e 45% do total dos militares em serviço na Marinha.

Assim, relativamente aos quantitativos do pessoal, construímos um gráfico destinado a refletir o peso que os militares destinados às lotações dos navios representavam no total dos militares ao serviço na Marinha. O resultado é o gráfico que se mostra abaixo.



O gráfico demonstra a estabilidade da população militar embarcada face às flutuações do total dos militares ao serviço na Marinha.

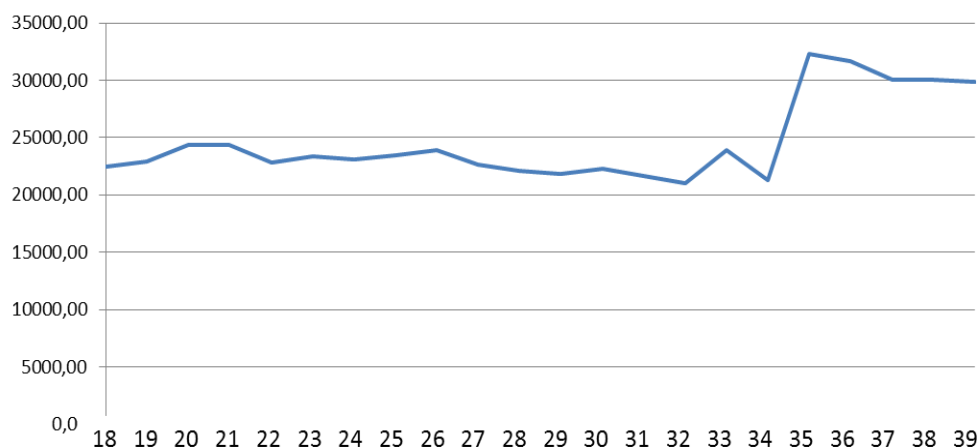
No início do período em análise, os navios que transitaram da Monarquia eram unidades antigas e de maior deslocamento, exigindo lotações mais numerosas. Com o abate destes navios a população embarcada deveria assumir uma trajetória decrescente. De facto, o aumento ao efetivo de navios modernos, de menor deslocamento e com lotações mais reduzidas libertaria pessoal de funções a bordo. Contudo, as lotações dos navios construídos e que entraram ao serviço da Marinha, em maior número, compensaram e equilibraram os quantitativos dos militares embarcados. Por fim, releva-se que as flutuações no número total dos militares em serviço na Marinha pouco influenciam a

⁶⁵³ A escala vertical indica o valor dos militares da Marinha. A linha superior (a vermelho) indica o número total de militares ao serviço da Marinha. A linha inferior indica o número total de militares embarcados. A escala horizontal corresponde ao período cronológico 1918-1939.

população embarcada, permanecendo esta relativamente estável durante as duas décadas em estudo.

No âmbito do deslocamento da esquadra os dados compilados resultaram no gráfico abaixo ilustrado.

Deslocamentos da esquadra de navios de guerra no período 1918-1939⁶⁵⁴



A tonelagem obtida no final do ciclo 1919-1939, e que pode ser observada no gráfico acima, é muito relevante face à média que constitui o período que medeia entre a Primeira República e 1935. Em termos absolutos, e presente o universo dos navios contabilizados nos quadros apresentados, podemos afirmar que apesar de Portugal se poder afirmar entre os pares europeus como potência colonial, jamais se poderia afirmar como potência naval. Contudo, é notória a eficácia do cumprimento da requalificação da esquadra, tomando como referência as intenções e as tentativas dos políticos e governos que pontearam as anteriores décadas do século XX. Por fim, caso o programa naval tivesse sido cumprido na sua plenitude, resultaria num aumento ainda mais significativo do deslocamento da esquadra.

⁶⁵⁴ A escala vertical indica o deslocamento da esquadra dos navios de guerra, em toneladas. A escala horizontal corresponde ao período cronológico 1918-1939.

3.5. Discussão dos resultados

O estudo e a análise da organização estrutural da Marinha de Guerra, dos recursos humanos, dos recursos financeiros e dos navios da esquadra⁶⁵⁵ constituem variáveis que abrem novas oportunidades de conhecimento acerca das percepções dos decisores, embora cada uma delas possa refletir um propósito diferenciado da ação política. Estas percepções sofrem influências do cenário internacional mas são também função de circunstâncias domésticas⁶⁵⁶, de natureza política, social e financeira, e são o resultado da avaliação dos dirigentes sobre o ambiente circundante, sobretudo no que respeita à avaliação da ameaça, uma vez que se tratam de decisões no domínio militar. Ademais, o estudo pela componente naval também nos afasta das teorias exclusivas do nível da unidade⁶⁵⁷, pois a arma naval destina-se a ser utilizado fora do território dos estados.

O estudo e a análise têm ainda um propósito comparativo e clarificador, uma vez que a identificação do domínio militar – terrestre ou marítimo – onde é focada a atenção dos líderes políticos na afirmação do Estado, no nível doméstico e no nível externo, e onde são consumidos os recursos disponíveis⁶⁵⁸, permite-nos conhecer onde os governantes identificam as ameaças, ou onde residem as maiores condicionantes sobre a decisão. Tais decisões entroncam na estratégia do estado, matéria consensual entre os líderes, por princípio, pois respeitam aos desígnios de um país em determinado período da sua história.

Assim, no âmbito da estrutura orgânica, identificam-se claramente as seguintes matérias conexas com o seu desenvolvimento: a consolidação da dupla

⁶⁵⁵ O estudo de um ramo das forças armadas é uma variável do nível da unidade, como reconhecido por Taliaferro. Ver introdução à obra de E. Lobell *et. al.*, *Op. Cit.*, pp. 3.

⁶⁵⁶ Temas basilares do realismo neoclássico. Cf. Rose, *Op. Cit.* pp. 146.

⁶⁵⁷ *Ibid.*, pp. 148-149.

⁶⁵⁸ O tema dos recursos é central na abordagem ao poder relativo dos estados. No nosso estudo avaliamos as alterações do poder material de um estado, no âmbito da própria segurança, ao longo de um período de tempo, e as suas consequências na definição da política externa. Cf. Taliaferro, na obra de E. Lobell *et. al.*, *Op. Cit.*, pp. 21.

utilização da Marinha, como ramo militar e sob a perspetiva civil (a marinha mercante, o fomento marítimo, e as tarefas de fiscalização e polícia marítima); o crescente e consistente controlo da tutela política sobre os militares; a importância do Estado-Maior Naval como órgão de conceção e estudo e orientador da atividade militar da Armada na preparação e condução das operações da guerra naval, e a paridade organizacional com o Exército no âmbito da estrutura superior da defesa militar da República.

No contexto organizacional, no período pós-revolucionário do 5 de outubro, o acervo legislativo que suporta a Marinha permanece inalterável apesar da mudança de regime. A orgânica da Marinha adaptou-se e prosseguiu sem sobressaltos relativamente à estrutura monárquica, um sinal do seu carácter nacional e transversal ao modelo de governação do país.

Todavia, no final da Grande Guerra, o trajeto da estrutura da Marinha vai testemunhar alguns desvios, um reflexo derivado das numerosas alterações governativas e dos conflitos que pontearam o final do regime sidonista. Neste âmbito, o aspeto estrutural respeita conceções e doutrinas empíricas recolhidas dentro de portas e, também, a observação das marinhas contemporâneas, com especial ênfase nas potências marítimas e coloniais. Estas matérias são, no essencial, pouco influenciadas pela escassez ou abundância de recursos, como aliás assistimos com a edificação da “esquadra de papel”, logo nos primeiros anos da República, numa época marcada pela escassez de recursos financeiros.

Só a partir de 1924, sob a batuta de Pereira da Silva, a estrutura orgânica da Marinha encontra o modelo sólido e consistente que perdurará ao longo do restante período em análise, passando incólume às transições de regime. Pereira da Silva, oficial da Marinha, foi um estudioso dos assuntos navais e autor de numerosos artigos publicados nos ACMN, além de ter ocupado a pasta quase ininterruptamente desde 1923 até final da Primeira República, colocando-se num patamar privilegiado de aceitabilidade no espectro político português. A melhor prova é o merecimento que o seu modelo organizacional, assente em dois pilares

fundamentais, o militar e o civil, colheu entre os responsáveis políticos dos regimes posteriores.

O modelo estrutural da Marinha consolida-se com a ação uniformizadora do Estado Novo sobre a estrutura superior militar. Em termos organizacionais podemos concluir que as autoridades republicanas precisaram de algum tempo para decidir da necessidade de tutelar os militares de um modo pragmático e a sua integração na estrutura governativa da República.

As necessidades em termos de recursos humanos da Marinha concentram-se em duas vertentes, na constituição das guarnições dos navios da Armada e no desempenho dos cargos da estrutura orgânica da Marinha nos dois pilares fundamentais.

No universo dos recursos, o elemento humano assume a maior relevância no âmbito do poder naval. O militar da Marinha não se compara a uma milícia recrutada no momento. A operação do navio de guerra, unidade padrão da Marinha e entidade tecnicamente complexa, apenas responde positivamente a uma guarnição organizada, estruturada e treinada, em que o erro de um elemento faz a diferença entre o sucesso e o desastre, seja nas funções de comando ou nas mais simples tarefas a bordo. Observando a Marinha Portuguesa neste campo de análise destacam-se imediatamente os reduzidos recursos nas fileiras. Na Península Ibérica e no Ultramar, Portugal obrigava-se à administração de extensas regiões costeiras e litorais mas, como a Conferência de Paz revelou, poucos acreditavam na eficácia administrativa colonial portuguesa. A exiguidade dos recursos humanos servia para pouco mais do que a operação elementar dos escassos e ultrapassados navios da esquadra e para a ocupação dos cargos identificados na estrutura, na metrópole e no império.

Atento o facto de os oficiais serem os responsáveis pelos cargos de comando, direção e chefia, a bordo e em terra, na estrutura militar e na Direção Geral da Marinha, nos territórios sob administração portuguesa, o universo dos militares existente demonstra, por um lado, a exiguidade dos recursos

disponíveis e, por outro, as modestas intenções das autoridades portuguesas em garantir uma presença naval eficaz nas zonas costeiras e nas áreas marítimas sob jurisdição portuguesa.

No período pós conflito e na transição para a paz, os governos vão atuar generosamente no recrutamento verificando-se um aumento em todas as categorias de militares. Uma situação paradoxal, uma vez que seriam de esperar ações de desmobilização. Outra situação revela a mesma estranheza, pois com o aumento do número dos navios da esquadra na década de trinta, e quando tudo apontava para a necessidade de mais recursos, os quantitativos dos oficiais mantêm o trajeto descendente. Ademais, o modelo usado pelo Estado Novo, com a identificação de todos os cargos em terra e no mar, destinado a disciplinar o número de oficiais e a focar a sua tarefa na Marinha, condicionou a interferência destes militares no cenário político e diminuiu a influência da perspectiva naval na condução do país. A exiguidade dos recursos humanos e o preenchimento dos cargos na metrópole e nas colónias afastava os militares da Marinha da intervenção política.

Numa perspetiva comparativa entre as diferentes categorias de militares, no fim da Grande Guerra a categoria de oficiais conhece um súbito aumento dos militares nas fileiras, acima comentado, desenvolvendo em seguida uma trajetória descendente. A categoria de sargentos é a classe de militares com maior estabilidade ao longo das duas décadas de análise. É na categoria de praças que os quantitativos apresentam um comportamento mais irregular. Nesta última categoria, durante a Primeira República a tendência é clara e significativamente descendente, conhecendo uma variação positiva no início da Ditadura Militar, e novamente um decréscimo no período de transição para o Estado Novo. Nos últimos anos da década de trinta o número estabiliza, apesar da redução pronunciada após o ano de 1936. A razão para esta irregularidade justifica-se porque estes militares permanecem menos tempo nas fileiras, pois as ações de recrutamento e de desmobilização são mais frequentes, mas também porque representam os militares mais penalizados pelas participações nas

iniciativas golpistas, porquanto as medidas disciplinares incluem o afastamento do serviço.

Os recursos humanos estão correlacionados com a estrutura orgânica e, claro, com os meios navais existentes. Neste quadro, navios de menor deslocamento exigem lotações menores. Foi com base na estrutura orgânica e na esquadra existente que, em 1937, o Estado Novo redesenhou os quadros dos militares da Marinha, configurando um mínimo aceitável para preencher os lugares em terra e as lotações nos navios, não permitindo qualquer duplicação, apesar de alegar “uma ligeira folga”, que os quadros de pessoal desmentem.

Naquela data, a memória recente da revolta a bordo dos navios no Rio Tejo, protagonizada pelos militares de mais baixa patente, alertava o poder instalado para o espírito radical que sobrevivia na Marinha, e que na guerra civil em Espanha exacerbava com a divisão da Marinha Espanhola em duas – a nacionalista e a republicana – que se combateram com ferocidade, urgindo da necessidade do controlo dos militares pela tutela. Esta abordagem à configuração dos quadros, revelando a contração dos números, reflete a perceção sobre os propósitos de edificação de uma esquadra reduzida – a defesa costeira e a fiscalização colonial.

Apesar do aumento gradual do número de oficiais da classe da Marinha Militar – os militares destinados às funções de comando no mar, e aos cargos de comando na estrutura orgânica da Marinha –, uma realidade que se verifica ao longo de todo o período em observação, o número total dos militares da categoria de oficiais no quadro sofre alterações significativas no espaço de duas décadas, ultrapassando as nove centenas nos anos de 1920 a 1924 e atingindo apenas os 679, no final da série, em 1940. O reduzido número de oficiais é uma realidade irrefutável, mesmo tendo presente o período em que se verifica o incremento significativo dos navios da esquadra, e em que se esperaria um aumento sensível destes militares nas fileiras.

No global, é no final da Primeira República e no final da Ditadura Militar, períodos de transição portanto, que os quantitativos dos militares da Marinha ficam aquém dos seis mil militares. As alterações dos números dos militares da categoria de praças, a classe mais numerosa, condicionam de modo definitivo o desenrolar das tendências da totalidade dos militares ao serviço da Marinha.

Durante a Primeira República, a ausência de consenso político e a escassez dos recursos financeiros constituíram os obstáculos mais visíveis ao desenvolvimento da esquadra dos navios de guerra. Só com o problema das finanças públicas resolvido e o déficit controlado é que Portugal se arrogou a constituir uma esquadra de navios de guerra, tendo a Marinha cumprido o programa naval decretado durante a Ditadura Militar⁶⁵⁹.

As primeiras linhas sobre a edificação da esquadra remontam aos anos iniciais do regime republicano. A ambição das propostas iniciais espelha o desconhecimento sobre os recursos humanos e financeiros necessários para sustentar a esquadra então planeada. Com o evoluir dos tempos assistimos ao ajuste e à convergência entre a ambição e a realidade. O programa naval de 1930 reflete isso mesmo, um programa compatível com os recursos existentes e, acima de tudo, exequível. A ambição republicana inicial justificava-se, não apenas pela vontade de construir uma Marinha que fizesse jus ao passado de glória mas, sobretudo, que respondesse às exigências geográficas do império português, pela legitimidade de ocupar um lugar entre iguais, em paridade com as restantes potências coloniais europeias. Relativamente a este último aspeto, a premência da esquadra era mais relevante devido aos extensos litorais sob administração portuguesa.

No contexto da política externa portuguesa, o principal vetor baseava-se na aliança inglesa cuja força naval era a garantia da segurança portuguesa aquém

⁶⁵⁹ Cumprindo-se, afinal, a previsão dos realistas neoclássicos: um aumento do poder material relativo corresponde a uma expansão da ambição e alcance da atividade da política externa de um país. Cf. Rose, *Op. Cit.*, pp. 167.

e além-mar. É a partir deste pressuposto basilar que se vai desenhar a necessidade em termos de esquadra, cujos navios seriam construídos, na sua maioria, em estaleiros ingleses. Para os líderes portugueses, a Marinha Britânica estaria pronta a acorrer em seu auxílio em caso de ameaça militar. Neste paradigma, o investimento em custosos navios tornava-se uma despesa desnecessária tendo ainda presente as exauridas finanças portuguesas. Este foi o sentimento que perdurou até à Ditadura Militar.

Ora, os dados sobre a distribuição orçamental revelam a dimensão dos orçamentos militares da República e de como a parcela destinada ao domínio terrestre se sobrepõe à parcela conferida ao domínio marítimo⁶⁶⁰. Esta questão coloca as autoridades portuguesas num impasse, pois com esta decisão estariam dispostas a alienar o império em troca da segurança nas fronteiras terrestres da Península Ibérica, contrariando o discurso republicano. É a Ditadura Militar que resolve este problema com o lançamento do programa naval em 1930, baseado numa esquadra de navios ligeiros, em que os dois navios de guerra mais poderosos deslocam pouco mais de 2 mil toneladas, revelando o cariz marcadamente defensivo da esquadra. Esta questão sobreleva-se com o facto de ter sido retirado do plano de aquisições inicial um cruzador e um navio para transporte de hidroaviões.

As opções pelas características da esquadra planeada refletem a perceção dos dirigentes sobre qual a ameaça mais temida. A natureza e o deslocamento dos meios que compunham a esquadra, destinada à defesa da costa e à fiscalização colonial – responsabilidades de Portugal como país marítimo e potência colonial –, refletem uma ameaça meramente simbólica da perspectiva marítima.

Os dirigentes portugueses, pelas opções tomadas, não temiam uma

⁶⁶⁰ Sobre as variações das despesas militares em função do processo de decisão estratégica ver as dimensões identificadas por Dueck. Cf. Dueck, *Op. Cit.*, pp. 12.

ameaça naval. Pelo contrário, os massivos investimentos na componente terrestre militar direcionam a nossa atenção para uma franca e consensual percepção de uma ameaça continental.

O relacionamento com o vizinho ibérico aconselhava prudência nas opções sobre qual o domínio militar em que investir, e os resultados sobre as respostas políticas demonstraram uma consistência coerente nas duas décadas sob escrutínio, ficando desfeitas as dúvidas sobre a origem dos temores dos decisores portugueses. É verdade que nos verdes anos da República a instabilidade política constituiu a norma na (in)governabilidade portuguesa e a numerosa sucessão de governos poderia justificar algum desnorte nas decisões políticas. Esta reflexão deve ser desatendida, porquanto tais decisões entroncam na estratégia do Estado. De facto, mesmo em tempos de instabilidade e de crise política, as preferências políticas sobre qual o domínio militar a privilegiar permanecem unânimes: o domínio terrestre.

A edificação de uma esquadra moderna, apesar de muito modesta, cumpriu os requisitos ditados por um Estado Novo eficiente e tecnologicamente competente, ultrapassando todos os obstáculos que a Primeira República se mostrou incapaz de superar. A Marinha passa a operar navios modernos, mas insuficientes para manter uma presença credível nas extensas regiões costeiras sob jurisdição portuguesa. As vastas costas africanas, os arquipélagos atlânticos, e as longínquas colónias na Ásia e na Oceânia permaneceriam isentas da presença naval portuguesa, com exceção de aparições fugazes dos navios. Aliás, com os navios construídos sob supervisão dos estaleiros ingleses ficava facilitada a operação combinada com a Marinha Inglesa, e Portugal podia continuar a disfrutar da percepção de que os ingleses viriam em seu auxílio em caso de ameaça militar externa. E, se duas linhas de texto são suficientes para mostrar todo o potencial bélico da esquadra – dois avisos de 1.^a classe, quatro avisos de 2.^a classe, cinco contratorpedeiros, três submersíveis e algumas canhoneiras – melhor esclarecemos o poder naval português edificado.

Apesar de tudo, a constituição da esquadra cumpre, no essencial, os propósitos das linhas mestras da política externa portuguesa: o compromisso com a aliança inglesa, compatibilizando os navios portugueses com a Royal Navy.

4. Apresentação e análise dos dados – Ministério dos Negócios Estrangeiros

Os dados que a seguir se apresentam são complementares à investigação nuclear e resultam da investigação e recolha de informação tendo presente que a sua origem documental é da mesma natureza dos dados relativos à Marinha. Deve ser tido em conta que os dados apresentados são apenas instrumentais, não constituindo, por isso, a definição de política externa portuguesa.

Tal como no capítulo anterior, a organização estrutural do ministério é obtida através dos diplomas legislativos retirados dos *Diários do Governo*, sendo os dados relativos aos recursos humanos, aos aspetos financeiros e às representações diplomáticas obtidos também através dos diplomas legislativos e das propostas do orçamento de despesa relativos ao MNE. Foi seguida a mesma organização cronológica do capítulo anterior.

A definição da política externa do Estado Português suporta-se nas decisões de grande estratégia, de autoria dos mais elevados representantes do estado, cujo conhecimento e divulgação é mais complexa do que a mera avaliação de diplomas regulamentares e de decisões financeiras. Todavia, o seu interesse instrumental não pode ser menosprezado, pois indicia de modo objetivo as opções políticas relativamente a esta problemática.

Ao selecionar as variáveis: organização estrutural; recursos humanos; recursos financeiros e representações diplomáticas portuguesas no estrangeiro, procuramos variáveis comparáveis e, até certo ponto, mensuráveis permitindo avaliar os avanços e recuos dos instrumentos da política externa portuguesa.

4.1. Organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros

A organização dos serviços dependentes do Ministério dos Negócios Estrangeiros, contrariamente ao ocorrido com a Marinha de Guerra, conhece uma transformação quase imediata com o triunfo republicano.

No ano de 1911, as novas autoridades portuguesas publicam o decreto com força de lei de 26 de maio, estabelecendo as bases fundamentais da organização do MNE. Naquele decreto, publicado no *Diário do Governo* n.º 132, de 7 de junho de 1911⁶⁶¹, a organização do MNE toma a forma de Relatório com a indicação que “as funções essenciais dos representantes de Portugal nos países estrangeiros são: (1) fazer conhecer esses países a Portugal; (2) fazer conhecer Portugal a esses países, e (3) representar a nação portuguesa, como medianeiros entre os Governos de Portugal e os Governos das outras nações”⁶⁶².

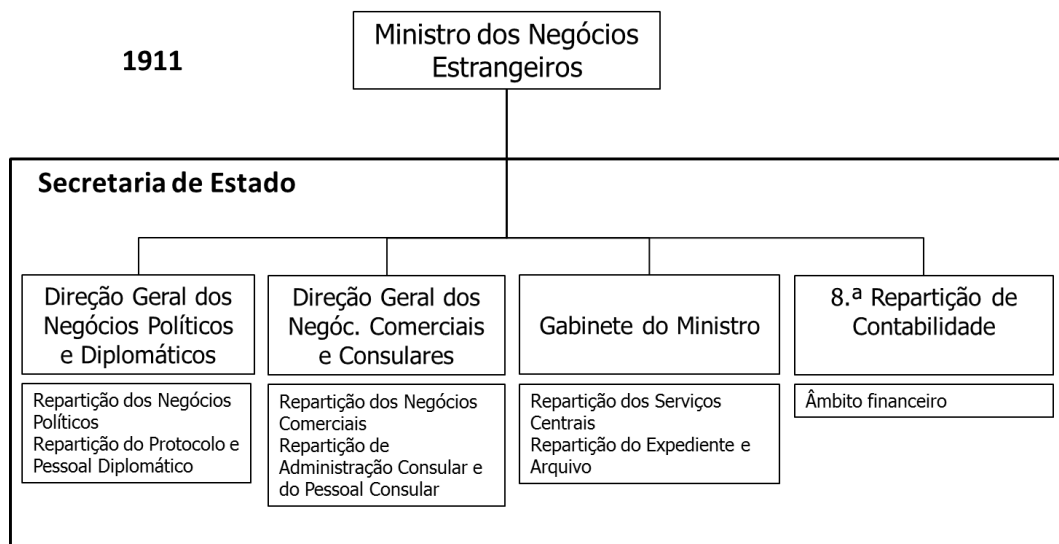
Nos tempos em que a jovem República procura o reconhecimento internacional, a reforma então em marcha pretende “habilitar o corpo diplomático não só a representar o governo político e a administração de Portugal, mas as instituições e os factos que essencialmente constituem a nacionalidade portuguesa”. Aos representantes de Portugal no estrangeiro destinava-se o “estudo comparado do desenvolvimento político, económico, científico, artístico mesmo, de Portugal e dos demais países, para informação dos portugueses e dos estrangeiros”. A representação diplomática portuguesa, até então “quase exclusivamente política”, e cujos funcionários, por conseguinte, se poderiam considerar “muito pouco mais do que inúteis”, deveriam ocupar-se de informar os mercados estrangeiros e os mercados nacionais dos produtos e das necessidades existentes nuns e noutros. A reforma ambicionava, então, que as relações políticas para se consolidarem e durarem “devem ter uma base firme na

⁶⁶¹ No governo provisório presidido por Teófilo Braga, estando a tutela dos Negócios Estrangeiros sob direção de Bernardino Machado.

⁶⁶² Cf. Decreto de 26 de maio de 1911, Parte I do Relatório.

mutualidade de interesses”, em matérias económicas, agrícolas, industriais e comerciais⁶⁶³.

Estrutura orgânica da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros – 1911



A estrutura orgânica da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros proposta assentava em duas direções gerais, a Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos e a Direção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares⁶⁶⁴, integrando ainda o Gabinete do Ministro e a 8.ª Repartição de Contabilidade Pública⁶⁶⁵.

Esta estrutura manter-se-ia por uma década. Só em 1921 se assiste a uma tentativa de reforma através da publicação do Decreto n.º 7899, de 12 de

⁶⁶³ *Ibid.*

⁶⁶⁴ As direções gerais têm vastas competências conforme Capítulo II e III do decreto com força de lei de 26 de maio de 1911. À Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos compete, essencialmente, as negociações relativas aos tratados de limites, de paz, de aliança, de extradição, de jurisdição penal, de assistência judiciária, as matérias relativas à aplicação dos tratados políticos internacionais, arbitragens, tribunais mistos, transmissão de cartas rogatórias, entre algumas relevantes. À Direção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares compete a negociação relativa aos tratados de comércio, de trânsito da navegação, convenções sanitárias, postais, de caminho-de-ferro, monetária, propriedade artística e literária, proteção agrícola e industrial, pesca, bem como outras matérias igualmente relevantes.

⁶⁶⁵ A Repartição de Contabilidade detinha competências de âmbito próprio, liquidação das despesas, processamento de vencimentos, e outras tarefas de carácter administrativo e financeiro. Cf. Decreto com força de lei de 26 de maio de 1911, Capítulo V.

dezembro⁶⁶⁶. Contudo, por motivo derivado da transição de governo, é suspensa a execução da reorganização considerada e anuladas “todas as nomeações, promoções, transferências, requisições e contratos feitos nos termos do mesmo diploma”⁶⁶⁷. As razões evocadas respeitam à capacidade que a previsão de receitas do próprio ministério teria na compensação das despesas agora previstas, o que inviabilizaria a reforma planeada. Porém, as ligeiras alterações estruturais ocorridas até à publicação do Decreto n.º 7899, de 12 de dezembro de 1921, ficaram asseguradas.

Apesar da suposta reforma que deveria ocorrer no curto prazo⁶⁶⁸, os anos seguintes são de bonança legislativa no âmbito da estrutura orgânica dos Negócios Estrangeiros, mais agitados em alterações no âmbito da organização diplomática e consular, como adiante veremos.

Na viragem de regime por conta do golpe militar do 28 de maio de 1926, a estrutura do MNE não sofre uma mudança brusca, ao contrário do ocorrido em 1911. As alterações estruturais no âmbito deste ministério têm apenas início com as alterações na estrutura consular e na reclassificação das representações diplomáticas portuguesas no estrangeiro.

Seria preciso esperar até 1929 para que fosse ensaiada a redefinição de uma nova estrutura orgânica, sem prejuízo das alterações relacionadas com a Sociedade das Nações. De facto, logo em 1926 ocorrem mudanças, assim sucede com a publicação do Decreto n.º 12674, de 06 de novembro⁶⁶⁹. O governo

⁶⁶⁶ Carlos Maia Pinto presidia o conselho de ministros, estando a tutela dos Negócios Estrangeiros sob direção de Alberto da Veiga Simões. O governo cairia em 16 de dezembro, com a duração de 41 dias.

⁶⁶⁷ Cf. Decreto n.º 7985, de 23 de janeiro de 1922, artigo 1.º. O presidente do conselho de ministros é Cunha Leal, tutela os Negócios Estrangeiros Júlio Dantas. O governo duraria 52 dias.

⁶⁶⁸ Como podemos verificar, “Até que o Parlamento se pronuncie acerca da organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que lhe será submetida no mais curto prazo de tempo pelo respetivo Ministro, vigorará para todos os efeitos a organização aprovada pelo decreto de 26 de maio de 1911, com as modificações que até à publicação do decreto n.º 7899 lhe foram introduzidas”. Cf. Decreto n.º 7985, de 23 de janeiro de 1923, artigo 4.º.

⁶⁶⁹ O presidente do ministério era Óscar Carmona e a tutela dos Negócios Estrangeiros estava a cargo de Bettencourt Rodrigues.

reconhece a importância crescente na resolução dos problemas internacionais de ordem política da Sociedade das Nações, e do desenvolvimento que têm atingido “as suas organizações técnicas, económicas, financeiras, de higiene, de cooperação intelectual, de minorias, de mandatos, etc”⁶⁷⁰. O governo reconhece, também, que “tudo se tem feito, porém, por uma inteligente iniciativa dos Ministros, na ausência de uma organização regular, mais por improvisação de momento que por funcionamento metódico de um organismo apropriado”⁶⁷¹. Como forma de ultrapassar a situação, o governo decreta que “os serviços relativos às relações entre o governo português e a Sociedade das Nações serão desempenhados por uma Secretaria Geral”, “por uma Delegação” e “por um Ministro Plenipotenciário”. Neste contexto, à Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações cabe “o estudo, a negociação e a observação, dentro da orientação geral da nossa política externa, de todos os assuntos versados e debatidos” naquela instituição⁶⁷².

No acerto da estrutura orgânica ocorrido em 1929, as razões evocadas para a reorganização são várias, mas sobressai a necessidade de reunir num único diploma o conjunto das alterações, “reguladores uns de simples pormenores, outros de pontos fundamentais para o serviço e para os direitos e deveres dos funcionários”⁶⁷³, que a estrutura orgânica vinha sofrendo desde de 1911⁶⁷⁴.

⁶⁷⁰ Cf. Decreto n.º 12674, de 06 de novembro de 1926, preâmbulo.

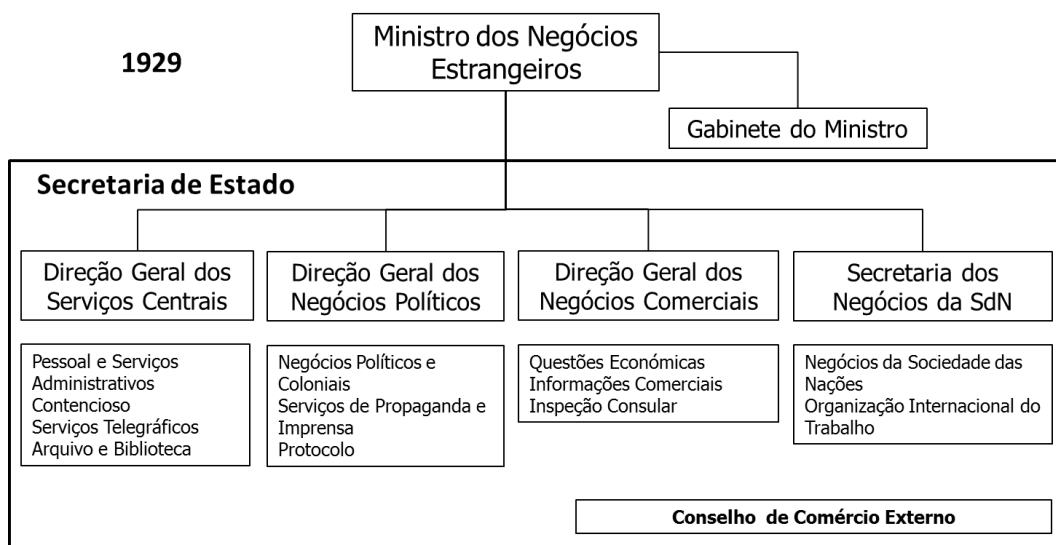
⁶⁷¹ O preâmbulo do Decreto n.º 12674 é esclarecedor em reconhecer a menoridade portuguesa no seio da Sociedade das Nações. Assim, os países que fazem parte da Assembleia ou do Conselho da Sociedade têm secções especiais em Paris, Londres e Roma, além dos Secretariados em Genebra. Em 1925, apenas doze nações não tinham representação efetiva junto da Sociedade das Nações: Abissínia, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Estónia, Guatemala, Honduras, Luxemburgo, Nicarágua, Paraguai, Peru e Portugal.

⁶⁷² Cf. Decreto n.º 12674, de 06 de novembro de 1926, alíneas a), b) e c) do artigo 1.º.

⁶⁷³ Cf. Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, preâmbulo.

⁶⁷⁴ O decreto com força de lei de 26 de maio de 1911 é finalmente revogado, assim como “todas as modificações, aditamentos e mais diplomas cuja vigência é expressamente mantida no texto da organização aprovada pelo presente decreto”. Cf. artigo 3.º do Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929.

Estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros - 1929⁶⁷⁵



Do mesmo modo sobressai uma série de condicionalismo que vão enformar a realização do diploma estruturante. Em primeiro lugar, “os preceitos inflexíveis de economia que impedem qualquer aumento na verba global atribuída aos serviços”, apesar de se reconhecer ter havido “maior intensidade da vida internacional e crescente complexidade e abundância dos assuntos debatidos no campo diplomático”, a questão dos recursos humanos também é referida pela “escassez de pessoal e necessidade de ter sempre habilitado e preparado para serviços que não permitem improvisações ou experiências sem grave risco dos mais delicados interesses do país”⁶⁷⁶.

Os constrangimentos financeiros continuam a condicionar as decisões dos governantes em Portugal na definição dos vetores fundamentais da afirmação externa do país, justificando que “procura aproveitar o que é ainda justificado pela tradição ou imposto por irremovíveis condições materiais e pessoais de momento”⁶⁷⁷. Alicerça-se e consolida-se o discurso do possível.

⁶⁷⁵ Nos termos do Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929. O presidente do conselho é José Vicente de Freitas. Quintão Meireles tutela o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁶⁷⁶ Cf. Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, preâmbulo.

⁶⁷⁷ *Ibid.*

A organização operada segue os cânones do passado. Os negócios políticos e os negócios comerciais constituem as duas traves mestras do funcionamento da Secretaria do Ministério, com a integração dos assuntos coloniais na Direção Geral dos Negócios Políticos, um dos campos mais vastos da política internacional com interesse para Portugal. As duas direções gerais constituem os órgãos de negociação e de direção das relações externas portuguesas com os restantes países. Os assuntos diversos, do pessoal, da administração, contencioso, serviços telegráficos e arquivo, em suma os aspetos de carácter administrativo, ficam concentrados na Direção Geral dos Serviços Centrais.

Na estrutura do MNE, o Cofre Geral de Emolumentos⁶⁷⁸ é transitoriamente mantido, continuando a garantir o encargo de diferenças de câmbios, bem como continuar a assegurar o complemento remuneratório aos funcionários do ministério, e é criado o Conselho do Comércio Externo, um órgão de consulta que funciona junto da Direção Geral dos Negócios Comerciais.

A organização do Ministério dos Negócios Estrangeiros prossegue as orientações da Ditadura Militar, assegurando a continuidade estrutural⁶⁷⁹.

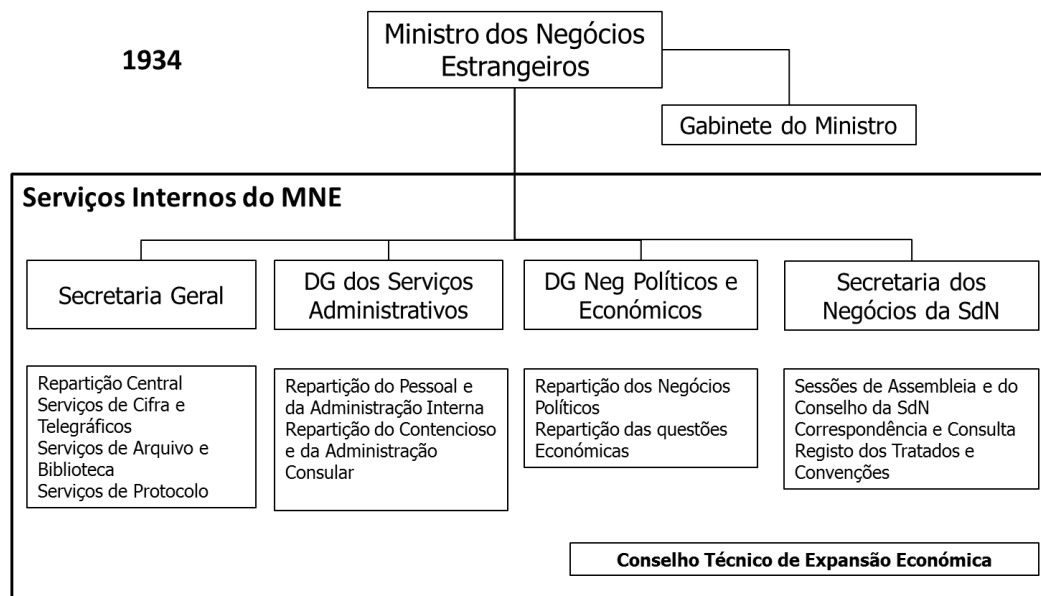
A Secretaria Geral assume a competência ditada pelo artigo 2.º do Decreto n.º 17206, de 2 de agosto de 1929, exercendo os serviços de coordenação superior dos trabalhos das direções gerais, os serviços da cifra e serviços telegráficos, os serviços do arquivo e biblioteca e os serviços do protocolo.

⁶⁷⁸ O Cofre Forte de Emolumentos do MNE foi uma criação posterior à Grande Guerra e tinha como objetivo a gestão das receitas obtidas sobre os emolumentos consulares cobrados, bem como regular a distribuição desses emolumentos como complemento remuneratório dos funcionários do ministério. Cf. Decreto n.º 5765, de 10 de maio de 1919.

⁶⁷⁹ Referimo-nos ao Decreto n.º 16822, de 2 de maio de 1929, que conheceu alterações pelos seguintes decretos: Decreto n.º 17400, de 10 de setembro de 1929, Decreto n.º 18424, de 5 de junho de 1930, o Decreto n.º 18774, de 18 de agosto de 1930 e pelo Decreto n.º 22507, de 11 de maio de 1933.

Na consolidação do Estado Novo, as alterações operadas são pouco significativas e ocorrem através do Decreto-lei n.º 24097, de 29 de junho de 1934, que seria substituído, após um brevíssimo tempo, pelo Decreto-lei n.º 24308, de 6 de agosto de 1934.

Estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros - 1934⁶⁸⁰



As competências da Secretaria Geral permanecem sem alteração, integrando as suas atividades numa Repartição Central e a obrigação do cargo de embaixador secretário-geral do ministério ser exercido pelo diretor geral dos negócios políticos e económicos (artigo 3.º). As competências da Secretaria Geral são amplas, integrando a preparação e coordenação dos elementos para as conferências internacionais, a preparação e compilação dos elementos necessários para a negociação de tratados e convenções, uns e outros para serem transmitidos às estações no estrangeiro, assim como o trabalho administrativo de arquivo e biblioteca.

A Direção Geral dos Serviços Administrativos assume as atribuições relativos ao pessoal, ao património, inventário e conservação do património, e

⁶⁸⁰ Nos termos do Decreto n.º 24308, de 06 de agosto de 1934. O presidente do conselho é Oliveira Salazar, tutela o Ministério dos Negócios Estrangeiros José Caeiro da Mata.

outros assuntos de carácter jurídico, como as cartas rogatórias, as questões relativas a presas marítimas e jurisdição consular, e as questões relativas ao direito internacional privado, entre muitas outras.

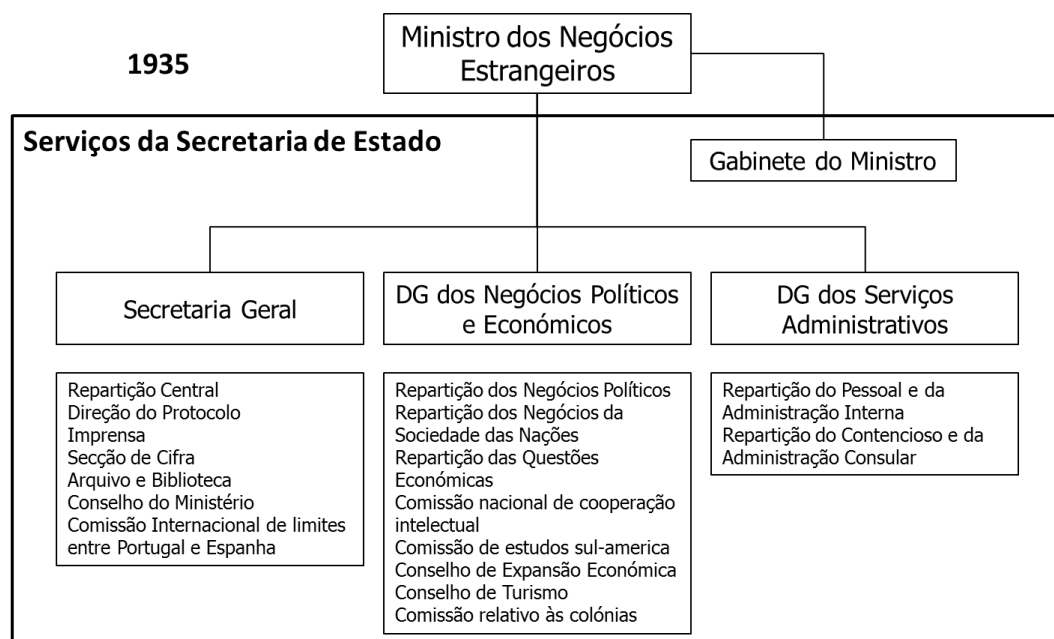
A Direção Geral dos Negócios Políticos e Económicos tem a competência das “negociações e conclusão dos tratados de limites, de paz, de aliança, de navegação aérea, de arbitragem, de extradição, de direito e processo civil e todos os outros de ordem política” (artigo 12.º). No âmbito dos assuntos económicos, esta direção geral tem a competência sobre os trabalhos relativos a “negociação e conclusão de trabalhos e convenções relativas a comércio, trânsito, navegação marítima e fluvial, sanidade, comunicações postais, telegráfica e telefónicas, caminho-de-ferro, estradas canais e rios internacionais, questões monetárias, financeiras, propriedade literária e artística, proteção comercial, industrial e agrícola, pesca, estatística, pesos e medidas, trabalho, polícia e segurança marítima” (artigo 14.º).

A Secretaria Portuguesa dos Negócios da Sociedade das Nações é o órgão que centraliza as relações do país, e dos restantes ministérios, com a Sociedade das Nações.

O Conselho Técnico de Expansão Económica é o órgão de carácter consultivo em matéria económica, sucedendo ao Conselho de Comércio Externo, com uma vasta representação entre entidades administrativas, dos restantes ministérios e das colónias, e representantes de atividades económicas e institutos do Estado.

No ano seguinte o modelo de relatório volta a ser utilizado na reorganização do MNE, sendo publicado através do Decreto n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935. Num extenso preâmbulo com dezasseis pontos em análise, o regime elabora uma autocrítica dos anteriores modelos do ministério, indicando as soluções para cada uma das disfunções detetadas.

Estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros - 1935⁶⁸¹



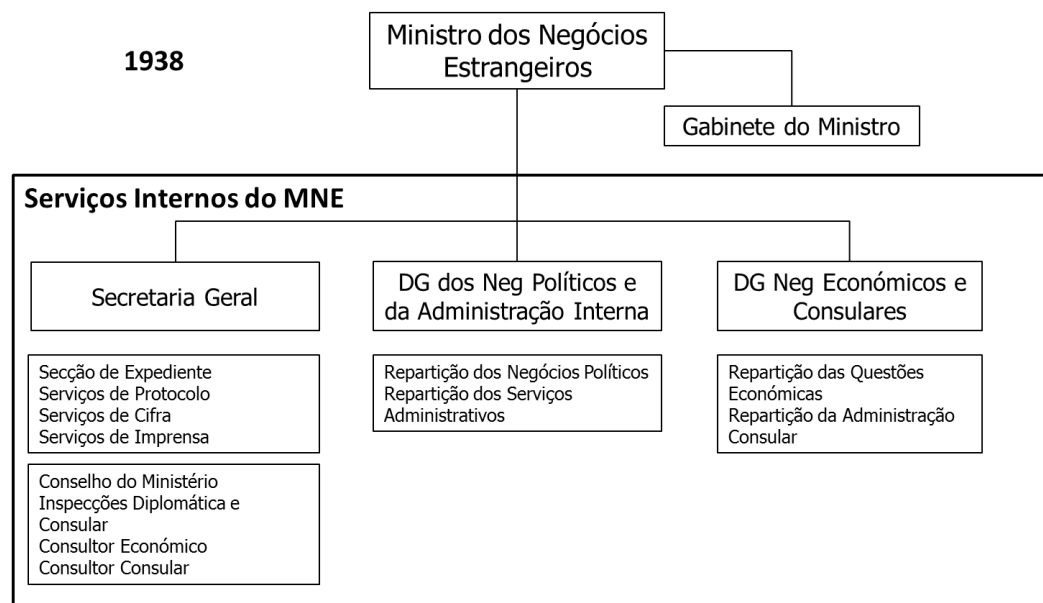
A organização interna da Secretaria de Estado do Ministério dos Negócios Estrangeiros fica muito simplificada, integrando os seguintes organismos: o Gabinete do Ministro; a Secretaria Geral do Ministério; a Direção Geral dos Negócios Políticos e Económicos e a Direção Geral dos Serviços Administrativos. Os órgãos de conselho e as comissões deixam de ter existência autónoma e instalam-se na estrutura da Secretaria de Estado. A Secretaria dedicada à Sociedade das Nações e o Conselho Técnico de Expansão Económica são exemplos de órgãos que perdem a sua autonomia e passam a ser parte de direções gerais, com o argumento da vantagem em concentrar as valências existentes.

Em defesa da nova orgânica, relativamente aos órgãos de consulta, argumenta-se que, “De facto junto dos Ministérios a grande maioria dos conselhos ou comissões existentes não desempenha papel de relevo. Nascem no Diário de Governo e ali ficam, se um grande interesse lhes não dá vida” (ponto

⁶⁸¹ Nos termos do Decreto n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935. O presidente do conselho é Oliveira Salazar e o Ministro dos Negócios Estrangeiros é Armino Monteiro.

4). É dado ainda um reforço da importância das colónias portuguesas⁶⁸² e das comunidades de emigrantes, com destaque para a região da América do Sul dedicando a este tema comissões especializadas.

Estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros - 1938⁶⁸³



Este reforço na concentração e na redução dos órgãos constitutivos da Secretaria do Estado seria contrariado em breve. As certezas inscritas no decreto de 1935, “Confirmada pela experiência, esta razão [a concentração] pareceu definitiva: por isso os negócios económicos se mantiveram ligados aos negócios políticos numa mesma Direção Geral”⁶⁸⁴, duraram apenas até 1938.

Com a Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, publicada no Decreto-lei n.º 29319, de 30 de dezembro de 1938, voltaria a estabelecer-se a estrutura anterior de duas direções gerais distintas, uma para os negócios políticos e outra para os assuntos económicos. Este diploma abandona o pendor pedagógico e explicativo utilizado no Decreto n.º 26162 de 1935, privilegiando o

⁶⁸² O comércio (importação e exportação) das colónias é deveras importante, uma vez que representavam o dobro (aprox.) do comércio da metrópole. Cf. Decreto n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935, ponto 4.

⁶⁸³ Nos termos do Decreto-lei n.º 29319, de 30 de dezembro de 1938. O presidente do conselho é Oliveira Salazar que tutela, também, o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁶⁸⁴ Cf. Decreto n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935, ponto 8.

sentido sucinto e direto. A organização dos serviços internos está na tutela da Secretaria de Estado, através da Secretaria Geral, da Direção Geral dos Negócios Políticos e da Administração Interna e da Direção Geral dos Negócios Económicos e Consulares. A organização no estrangeiro integra as missões diplomáticas e os consulados.

Com o Regulamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros publicado em anexo ao Decreto n.º 29970, de 13 de outubro de 1939, dá-se o epílogo do esforço legislativo e organizador do Estado Novo, no âmbito deste estudo⁶⁸⁵.

A estrutura orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros conhece, durante o período em análise, um trajeto muito irregular. A Primeira República interage com a estrutura do MNE em termos pontuais, com pequenas alterações de pormenor. O período da Ditadura Militar, pelo contrário, vai imprimir uma ação reorganizadora mais consistente e duradoura. O Estado Novo, por seu lado, demonstra uma atuação reformadora mais enérgica, mas através de forte pendor experimental, implementando três alterações orgânicas no espaço de cinco anos, sinal das incertezas das autoridades detentoras do poder executivo na procura da estrutura mais adequada. Por fim, é notória a perda de importância da Sociedade das Nações em 1935, o órgão responsável pelos assuntos conexos perde a sua autonomia, passando em 1938 a integrar a chancelaria portuguesa junto daquela organização. Em 1938 fecha-se o ciclo reformista e a estrutura orgânica retoma os pilares essenciais que a República idealizou em 1911, duas direções gerais separando os negócios políticos e diplomáticos dos negócios consulares e económicos.

⁶⁸⁵ O artigo 17.º do Decreto-lei n.º 29319, de 30 de dezembro de 1939, advertia que “o governo publicará no prazo de noventa dias o regulamento do presente decreto-lei”. O Decreto-lei n.º 29510, de 31 de março de 1939, prorrogaria esse prazo por mais noventa dias.

4.2. Os Recursos Humanos

Para o presente estudo seleccionámos o pessoal diplomático, o pessoal consular e o pessoal em serviço na Secretaria do MNE. Para a construção dos quadros foi excluído o pessoal contratado, o pessoal destacado de outros ministérios, o pessoal na disponibilidade e fora do serviço, assim como o pessoal com funções de adido consultor, tradutor e intérprete. No entanto, estes funcionários estranhos aos quadros tradicionais do MNE são evocados no texto. Os dados que permitiram a construção dos quadros foram obtidos das propostas de orçamento de despesa do MNE, assim como dos documentos legislativos relativo às matérias em apreço.

Após o final da Grande Guerra os quadros de pessoal do MNE ficam definidos pelo Decreto n.º 5937, de 28 de junho de 1919. Os quadros estabelecidos separam o pessoal da Secretaria: Direção Geral do Gabinete do Ministro; Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos; Direção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares, e o Pessoal Menor, do pessoal externo: Corpo Diplomático; Corpo Consular⁶⁸⁶; Pessoal Transitório; chanceleres intérpretes e professores de estudos portugueses no estrangeiro. Esta distribuição permanece estável ao longo do regime republicano em função dos postos nas embaixadas, legações e consulados.

Relativamente aos funcionários oriundos de outros ministérios, os adidos militares permanecem nas contas do MNE até à proposta de orçamento de 1921-22. Em 1918-19, dois oficiais do Exército cumprem serviço de adido junto das legações de Madrid e Berna, e um oficial da Armada em Londres. Em 1920-21 esse valor escala para sete oficiais, e respetivos adjuntos, junto das legações de

⁶⁸⁶ Os quantitativos anteriores eram regulados pelo Decreto n.º 3922, de 01 de março de 1918, e fixava em 48 o número de cônsules de carreira, distribuídos do seguinte modo: 12 cônsules de 1.ª classe; 31 cônsules de 2.ª classe e 5 cônsules de 3.ª classe. O número dos lugares de cônsul de 1.ª classe seria alterado para 18, e o número dos lugares de cônsul de 2.ª classe seria alterado para 26. Cf. Decreto n.º 4264, de 27 de abril de 1918.

Londres, Berna, Madrid, Washington, Paris, Rio de Janeiro e Roma, reduzindo, no ano de 1921-22, para três oficiais nas representações portuguesas em Londres, Paris e Madrid, esta última mantendo um adjunto. São ainda abonados pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, dois generais do Exército, o presidente e o secretário da Comissão de Delimitação de Fronteiras com a Espanha, aos quais são adicionados dois tenentes-coronéis na proposta do orçamento de despesa para o ano de 1926-27.

Os dados obtidos do pessoal do MNE permitem construir o quadro que segue.

Pessoal do Ministério dos Negócios Estrangeiros em 1919⁶⁸⁷ (Secretaria)

	Direções Gerais		
	Gabinete do Ministro	Diplomatas	Cônsules
Diretor Geral	1	1	1
Chefe de Repartição	2	2	2
1.º Oficial/Ch secção	2	1	1
1.º/2.º/3.º oficiais	7	6	8
Totais	12	10	12

No cômputo dos funcionários em serviço na Secretaria, o MNE contava ainda com o quadro do Pessoal Menor integrando os seguintes funcionários: chefe – 1; contínuos – 9; correios – 4; serventes – 12; condutores – 2, num total de 28 funcionários.

Relativamente ao pessoal em serviço externo considerámos os quantitativos aprovados no Regulamento do MNE, em anexo ao Decreto n.º 5937, de 28 de junho de 1919. No Corpo Diplomático os números constantes nas propostas dos orçamentos são de 41, aumentando para 42 a partir de 1920-21 e reduzindo-se para 39 no ano de 1926-27. Relativamente ao Corpo Consular o número 54 permanece até ao ano de 1925-26, altura em que sofre uma redução

⁶⁸⁷ Nos termos do Capítulo II do Decreto n.º 5937, de 28 de junho de 1919.

para 52, por diminuição de 2 segundos cônsules, deixando de constar os consulados de Huelva e Valladolid, também a partir dessa data.

Pessoal em serviço nas Missões Diplomáticas - 1919⁶⁸⁸

Corpo Diplomático		Corpo Consular	
Chefes de Missão 1.ª classe	8	Cônsules de 1.ª Classe	19
Chefes de Missão 2.ª classe	11	Cônsules de 2.ª Classe	25
1.os Secretários de Legação	9	Cônsules de 3.ª Classe	5
2.os Secretários de Legação	8	Vice Cônsules	5
3.os Secretários de Legação	3	--	--
Total	39	Total	54

A estes cargos há ainda a considerar o Pessoal Transitório, um cônsul e um chanceler, dois chefes intérpretes, um no Consulado de Bombaim e outro no Consulado de Tânger, e três professores, em cada um dos consulados de Boston, Demerara e Honolulu. Estes quantitativos permaneceram sem alteração até final da Primeira República.

No ano do golpe militar de maio de 1926 são publicados novos preceitos relativos à organização do pessoal do MNE.

Com a publicação do Decreto n.º 12859, de 20 de dezembro de 1926, são instituídas regras para o pessoal de carreira, consubstanciando alterações significativas. O procedimento de desenvolvimento de carreira “cessa a designação de vice-cônsules de 1.ª classe, os quais passarão a ser incluídos na categoria dos cônsules de 3.ª classe”, e “os atuais cônsules de 2.ª classe passarão a designar-se cônsules de 4.ª classe”⁶⁸⁹. Em termos sincrónicos os dados relativos ao pessoal no exterior indicam 36 funcionários do Corpo Diplomático e 57 funcionários do Corpo Consular⁶⁹⁰.

⁶⁸⁸ Nos termos do Capítulo II do Decreto n.º 5937, de 28 de junho de 1919.

⁶⁸⁹ Cf. Decreto n.º 12859, de 20 de dezembro de 1926, artigo 1.º, números 2 e 3..

⁶⁹⁰ Cf. Desenvolvimento do Orçamento de Despesa do Ministério dos Negócios Estrangeiros para o ano de 1927-1928.

Pessoal do quadro do MNE em serviço na Secretaria - 1926⁶⁹¹

	Direções Gerais (⁶⁹²)			
	Gabinete	Diplomát.	Consulares	SdN
Embaixadores	1			
Chefes de Missão 1.ª/2.ª classe	2	3	3	2
1.ª/2.ª/3.ª Secretários de legação	8	4	3	1
Cônsules de 1.ª/2.ª/3.ª classe	2	3	6	
Totais	13	10	12	3

Com a publicação do decreto enquadrador da estrutura orgânica, em 1929, é relevada a questão dos funcionários. O pessoal continua a diferenciar-se tal como no passado, em funcionários de carreira e em Pessoal Menor, resultando no acerto dos quantitativos ensaiados em 1926.

Quadros do pessoal dos quadros da Secretaria do MNE em 1929⁶⁹³

	Direções Gerais				
	Centrais	Políticos	Comerc	SdN	P Menor
Min Plenipotenciários 1.ª/2.ª	3	4	4	2	--
Secretários de legação 1.ª/2.ª	4	11	1	3	--
Cônsules 1.ª/2.ª/3.ª	6	0	11	0	--
Chefe	--	--	--	--	1
Subchefe	--	--	--	--	1
Primeiros contínuos	--	--	--	--	9
Segundos contínuos	--	--	--	--	12
Correios	--	--	--	--	4
Condutores de automóveis	--	--	--	--	2
Totais	13	15	16	5	29

⁶⁹¹ Nos termos do Mapa anexo ao Decreto n.º 12859, de 20 de dezembro de 1926.

⁶⁹² As direções gerais são, à data da publicação deste mapa, as seguintes: Direção Geral dos Serviços Centrais; Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos; Direção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares e a Secretaria Geral dos Serviços da Sociedade das Nações.

⁶⁹³ Nos termos dos Mapas n.º 1 e 6, anexos ao Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929. As colunas, a partir da primeira coluna da esquerda, representam cada uma das direções gerais: Direção Geral dos Serviços Centrais; Direção Geral dos Negócios Políticos; Direção Geral dos Negócios Comerciais, e Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações.

Relativamente ao pessoal em serviço no estrangeiro optou-se por adotar o mesmo modelo tal como aconteceu em períodos anteriores. O resultado pode ser observado no quadro que segue.

Pessoal em serviço nas Missões Diplomáticas - 1929⁶⁹⁴

Corpo Diplomático		Corpo Consular	
Embaixadores	3	Cônsules de 1.ª Classe	17
Ministro Plenipotenciário de 1.ª classe	5	Cônsules de 2.ª Classe	18
Ministro Plenipotenciário de 2.ª classe	10	Cônsules de 3.ª Classe	15
1.os Secretários de Legação	8	--	--
2.os Secretários de Legação	8	--	--
3.os Secretários de Legação	2	--	--
Total	36	Total	50

No Ministério dos Negócios estrangeiros continuam a permanecer outros agentes e funcionários de diferentes ministérios, como os três coronéis do Exército em serviço na secção técnica da Comissão Internacional de Limites entre Portugal e Espanha, e outros funcionários em posições administrativas nas direcções gerais, no total de cinco funcionários.

Durante o Estado Novo, os quadros dos corpos diplomáticos e consulares têm como referência a reorganização do Ministério dos Negócios Estrangeiros de 1935 e a Lei Orgânica de 1938⁶⁹⁵. Seguindo a metodologia acima adotada, contabilizámos os recursos humanos ao serviço no ministério, originando os quadros que seguem abaixo, tomando como pilares referenciais as determinações políticas nos diplomas anteriormente referidos.

O desenvolvimento ocorrido e referenciado nos anos em que ocorreu esta decisão governativa permite aferir um rearranjo dos postos da diplomacia portuguesa sem alterações nos montantes definitivos. Os postos de embaixadores permanecem imutáveis, na Secretaria e no exterior, os postos dos

⁶⁹⁴ Nos termos do Mapa N.º 1, anexo ao Decreto n.º 16822, de 2 de maio de 1929.

⁶⁹⁵ Referimo-nos ao Decreto n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935 e ao Decreto-lei n.º 29319, de 30 de dezembro de 1938, já referidos.

ministros plenipotenciários de 1.ª classe e de 2.ª classe conhecem uma redução que é compensada, exatamente, pelo surgimento do posto de conselheiro de legação. Os secretários de legação dividem as perdas e ganhos em termos de postos. No cômputo geral verifica-se o aumento de um posto.

Pessoal do Corpo Diplomático⁶⁹⁶

	1935			1938		
	EXT	SEC	TOT	EXT	SEC	TOT
Embaixadores	3	1	4	3	1	4
Ministros Plenipotenciários de 1.ª classe	7	3	10	6	2	8
Ministros Plenipotenciários de 2.ª classe	10	7	17	11	1	12
Conselheiros de legação	--	--	--	3	4	7
1.os secretários de legação	9	9	18	6	8	14
2.os secretários de legação	12	4	16	10	9	19
3.os secretários de legação	3	6	9	2	9	11
Total	44	30	74	41	34	75

A Secretaria conta ainda com o quadro do Pessoal Menor integrando os seguintes funcionários: chefe – 1; condutores de automóveis – 2; primeiros contínuos ou contínuos de 1.ª classe – 10; segundos contínuos ou contínuos de segunda classe – 12; correios/paquetes – 2/2; porteiro – 1, num total de 30 funcionários⁶⁹⁷.

Em complemento ao Pessoal Menor, o orçamento do MNE integra o seguinte pessoal: de nomeação vitalícia, além dos quadros, técnicos de estudos económicos e estatísticos e adidos de legação; pessoal contratado, perito em línguas; pessoal destacado de outros ministérios; pessoal dos conselhos consultivos ou deliberativos, consultores jurídicos e consultores técnicos, e

⁶⁹⁶ As colunas referem-se ao pessoal em serviço no exterior (EXT), na Secretaria de estado (SEC), e o total (TOT) cumulativo consequente.

⁶⁹⁷ Escolheu-se, aleatoriamente o ano de 1938. Os quantitativos aprovados são muito semelhantes relativamente à Primeira República, aumentando 1 sub-chefe do Pessoal Menor, cargo extinto em 1936. Verificam-se algumas alterações nas designações dos funcionários. Estes valores conhecem alterações residuais durante o período em estudo. Cf. Resumo, por capítulos, da despesa fixada para os anos económicos de 1933-1934 e ss, relativos ao Ministério dos Negócios Estrangeiros.

peçoal assalariado, arquivistas, escriturários e datilógrafas, excluídos do estudo tal como assumido anteriormente.

Relativamente ao peçoal do corpo consular os quantitativos são os ilustrados no quadro abaixo.

Pessoal do Corpo Consular (de carreira)

	1935			1938		
	EXT	SEC	TOT	EXT	SEC	TOT
Cônsules gerais	--	--	--	7	1	8
Inspetores consulares	--	2	2	--	--	--
Cônsules de 1.ª classe	17	3	20	8	1	9
Cônsules de 2.ª classe	20	2	22	14	4	18
Cônsules de 3.ª classe	14	4	18	20	3	23
Total	51	9	60	42	8	50

Durante o Estado Novo, e contrariamente ao ocorrido no Corpo Diplomático, o Corpo Consular conhece uma redução acentuada apesar da criação do posto de cônsul geral. Os postos de cônsules de 1.ª classe sofrem uma redução para metade, verificando-se uma redução menos pronunciada no caso dos postos de cônsul de 2.ª classe, compensada por um aumento dos postos de cônsul de 3.ª classe. Neste caso em concreto, a redução de dez postos corresponde a mais de 8% do Corpo Consular.

Os dados compilados durante todo o período considerado permitem a apresentação do seguinte quadro resumo, relativo à totalidade do peçoal em serviço no MNE.

Pessoal em serviço no Ministério dos Negócios Estrangeiros (1919-1938)

	1919	1926	1929	1935	1938
Corpo Diplomático	39	36	36	44	41
Corpo Consular	54	57	50	51	42
Secretaria	34	38	39	39	42
Pessoal Menor	28	28	29	30	30
Total	155	159	154	164	155

O Corpo Diplomático mantém uma estabilidade coerente com uma alteração pontual equivalente ao incremento de dois diplomatas no período das duas décadas. Relativamente ao Corpo Consular, pelo contrário, a redução é significativa, correspondendo a 22% do valor inicial. Estas diferenças estão em sintonia com as alterações nas representações diplomática e consulares, como veremos adiante.

4.3. Os Recursos Financeiros

Os dados que serviram para a compilação dos quadros deste capítulo foram obtidos através das propostas dos orçamentos de despesa para o MNE. Este processo conheceu dificuldades inesperadas, uma vez que o modelo de distribuição orçamental dos capítulos e rubricas das propostas dos orçamentos sofreu alterações na sua designação ao longo do período em apreço. Neste contexto, optámos como solução pela discriminação das despesas retirando os valores das rubricas de natureza semelhante, permitindo, deste modo, reunir um conjunto de dados coerente. Por exemplo, na coluna relativa aos Negócios Políticos e Diplomáticos, integrámos as despesas relativas ao pessoal, as despesas com o expediente, material e encargos diversos, e as despesas com as rendas e seguros dos imóveis utilizados pelas representações diplomáticas portuguesas, repetindo o procedimento para as representações consulares.

Todos os valores apresentados correspondem a percentagens do total das despesas tabeladas. Os dados relativos ao pessoal estão incluídos nas respetivas divisões onde os funcionários cumprem serviço.

No cômputo do Orçamento Geral do Estado Português o peso relativo do MNE, durante o período em análise, apresenta cifras bastante modestas. A parte do orçamento de despesa que cabe ao MNE é sempre diminuta e incomparavelmente baixa relativamente aos restantes ministérios. Nas duas décadas em estudo o valor percentual do orçamento de despesa do MNE, integrando as despesas ordinárias e extraordinárias, nunca atinge os 2%, variando entre um mínimo de 1,38%, em 1936, e um máximo de 1,85%⁶⁹⁸, em 1939⁶⁹⁹.

⁶⁹⁸ Este valor mais elevado deve-se aos encargos com a representação de Portugal nas Exposições de Nova Iorque e S. Francisco da Califórnia, de 1939, atingindo os 3 milhões de escudos e considerado nas despesas extraordinárias, correspondendo nesse ano a 7,76% do total das despesas do MNE.

⁶⁹⁹ A proximidade da II Guerra Mundial representa uma diminuição no esforço nas despesas do MNE, pois em 1940 a percentagem das despesas foi de 1,34%, inferior a todos os valores da década anterior.

Em 1919 é criado o Cofre Geral de Emolumentos⁷⁰⁰, com repercussões apenas no orçamento de 1920-1921. A criação deste órgão procura mitigar o “encarecimento extraordinário da vida” tendo sido a economia do “funcionalismo do Estado [...] a que mais foi atingida por esse encarecimento”⁷⁰¹. Deste modo, os vencimentos dos funcionários vão beneficiar das receitas cobradas nos serviços prestados sem agravar as despesas públicas⁷⁰², apesar de constituírem verbas reduzidas no cômputo do orçamento do ministério. A criação do Cofre Geral do MNE não constitui a única fonte de compensação salarial dos funcionários do ministério, pois o capítulo designado por Subvenções pela Carestia da Vida⁷⁰³, integrado nas Despesas Extraordinárias à semelhança de outros ministérios, tem a sua aparição no orçamento de 1919-1920 e permanecerá até ao orçamento de 1926-27, o último orçamento proposto pelos governos da Primeira República.

As propostas dos orçamentos de despesa do MNE não reconhecem um desenvolvimento harmonioso nas rubricas selecionadas das despesas do ministério. Ao invés, o comportamento apresenta-se muito desorganizado com alterações frequentes, mesmo em anos consecutivos. No âmbito das despesas, a Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos⁷⁰⁴ e a Direção Geral dos

⁷⁰⁰ Decreto n.º 5765, de 10 de maio de 1919.

⁷⁰¹ Cf. Decreto n.º 5765, de 10 de maio de 1919, preâmbulo.

⁷⁰² Esta opção financeira assume uma receita muito limitada. Na leitura do orçamento das receitas do ano económico de 1921-22, verificamos que as receitas dos emolumentos do pessoal do MNE – Participação do Estado, o valor ascende a 8.700 escudos (Capítulo 6.º, artigo 74.º do Mapa da receita ordinária e extraordinária na metrópole, para o ano económico de 1921-1922, da proposta de lei do orçamento), muito aquém do valor suportado no orçamento das despesas, no valor de 398.700 escudos, para pagamento aos funcionários (Capítulo 5.º, artigo 24.º do Projeto do orçamento para o ano económico de 1921-1922). Cf. proposta de lei de receita e despesa, de 12 de janeiro de 1921.

⁷⁰³ Os valores planeados são consideráveis, atingindo nos anos de 1921-22, 1922-23 e 1923-24 os valores percentuais de 19,17%, 17,85% e 18,02%, respetivamente, relativos ao montante global das despesas do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁷⁰⁴ Nesta rubrica estão incluídas as despesas com o pessoal do quadro em serviço nesta direção geral, os abonos para despesas de representação dos empregados diplomáticos, as verbas abonadas aos chefes de legação para despesas de material e expediente, os auxílios para rendas das casas aos empregados diplomáticos nas legações, ao pessoal servindo nas legações, os abonos variáveis, as despesas com a comissão de delimitação de fronteiras com a Espanha e as despesas com os adidos militares.

Negócios Comerciais e Consulares⁷⁰⁵, no início da série tomam a dianteira em relação às restantes áreas de funcionamento do ministério. Nos anos seguintes, o peso orçamental das direções gerais vai diminuindo até atingir um valor irrisório, cedendo o lugar primacial às rubricas Carestia de Vida⁷⁰⁶ e Diferenças de Câmbio, criadas com o propósito de suportar as despesas crescentes dos encargos com os vencimentos dos funcionários e da necessidade dos pagamentos no exterior em moeda estrangeira.

Em termos de distribuição de montantes orçamentados, em percentagem, o quadro apresentado assume um cariz irregular.

Despesas do Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (em %)

(⁷⁰⁷)	18-19	19-20	20-21	21-22	22-23	23-24	24-25	25-26	26-27
Gabinete	8,45	8,30	7,48	2,77	2,12	2,09	1,32	1,56	1,80
NP Dipl	32,38	32,27	13,21	3,72	1,55	1,00	0,60	0,68	0,78
NC Cons	42,74	42,79	20,63	5,89	2,63	1,43	0,86	0,97	1,10
Carestia	--	3,79	1,33	19,17	17,85	18,02	17,61	16,19	3,10
Cofre G	--	--	11,33	6,37	3,16	2,53	1,52	2,51	2,86
Câmbios	7,09	6,88	40,25	57,51	70,78	73,72	75,43	64,83	88,99

⁷⁰⁵ Nesta rubrica estão incluídas as despesas com o pessoal do quadro em serviço nesta direção geral, os abonos para despesas de residência nos consulados geridos por cônsules de 1.ª, 2.ª e 3.ª classes, as verbas para despesas de material e expediente dos consulados de 1.ª, 2.ª e 3.ª classes, os abonos variáveis, os abonos devidos ao pessoal servindo em diversos consulados, os vencimentos dos professores de língua, história e geografia portuguesas no estrangeiro, e cursos de estudos portugueses na Sorbonne, os abonos para despesas de diversos postos consulares e as despesas de instalação e viagens.

⁷⁰⁶ O reforço dos vencimentos dos funcionários para fazer face ao aumento do custo de vida mereceu a designação orçamental de Carestia de Vida e teve início ainda durante o estado de guerra através do Decreto n.º 3420, de 05 de outubro de 1917, com a concessão de subvenções aos funcionários civis do Estado, num governo dirigido por Afonso Costa. Estas subvenções gerais seriam atualizadas no Decreto n.º 4056, de 06 de abril de 1918, e apenas para os funcionários diplomáticos e consulares no Decreto n.º 4161, de 27 de abril de 1918, ambos no período sidonista.

⁷⁰⁷ A coluna da esquerda indica as rubricas selecionadas (de cima para baixo): Gabinete do Secretário de Estado; Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos; Direção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares; Carestia de Vida e Cofre Geral de Emolumentos do Ministério, e diferença de Câmbios. Em cada uma das áreas de funcionamento do ministério estão incluídos as despesas com o pessoal respetivo. A linha superior indica as propostas dos orçamentos de despesas do Ministério dos Negócios Estrangeiros para os anos de 1918-1919 a 1926-1927.

Uma questão se reforça neste cálculo, o valor das diferenças de câmbio que sofrem um aumento desproporcionado. No início da série, em 1918-19, representam apenas 7,09% do total do orçamento das despesas do ministério, crescendo de modo gradual a partir de 1919-20 até atingir o valor de 88,99%, quase o total das despesas do ministério, e manifestando o escalar da desvalorização do escudo português durante a Primeira República.

No ano de 1922, a Lei n.º 1355, de 15 de setembro, extingue todas as subvenções e ajudas de custo de vida que diplomas anteriores tinham concedido aos funcionários civis e militares⁷⁰⁸. Em seu lugar é estabelecida uma percentagem de melhoria sobre os vencimentos, soldos, pré ou salários. No mesmo período outras rubricas são relevantes como o Gabinete do Ministro, onde são inscritas Diversas Despesas, como as despesas de representação dos ministérios ocasionadas pelas relações internacionais, as missões extraordinárias do serviço público, as despesas de caráter reservado e as restantes despesas correntes de funcionamento da Secretaria, bem como o Cofre Geral dos Emolumentos a partir do orçamento de 1920-21.

Na transição para a Ditadura Militar é notório o peso que a rubrica relativa à diferença de Câmbios continua a ter no cômputo das despesas do MNE, sobretudo nos dois primeiros anos, esbatendo-se nos dois anos seguintes e diminuindo francamente nos dois últimos. O comportamento da rubrica Câmbios opõe-se às rubricas Políticos Diplomáticos e Comerciais e Consulares, que refletem as despesas com os serviços externos diplomáticos e com os serviços externos comerciais e consulares, respetivamente. A redução da diferença

⁷⁰⁸ Referimo-nos aos diplomas já mencionados e à Lei n.º 888, de 18 de setembro de 1919, ao Decreto n.º 7162, de 19 de novembro de 1920, ao Decreto n.º 7845, de 29 de novembro de 1921, à Lei n.º 1355, de 15 de setembro de 1922, à Lei n.º 1452, de 20 de julho de 1923 e à Lei n.º 1668, de 1924.

cambial em relação à libra justifica este pendor pois os pagamentos no exterior eram garantidos em libras esterlinas⁷⁰⁹.

Despesas do Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (em %)

(⁷¹⁰)	1927-28	1928-29	1929-30	1930-31	1931-32	1932-33
Gabinete	1,76	1,80	1,67	1,24	1,04	0,94
Secretaria Central	0	0	6,25	7,26	6,48	6,43
Polít. Diplomáticos	1,32	1,37	9,47	7,21	13,09	27,07
Comerc. Consulares	2,10	2,11	2,84	2,94	15,26	36,25
Sociedade Nações	0,66	0,70	3,70	4,02	4,85	5,62
Cofre Geral	3,66	2,61	2,51	0,80	17,87	17,58
Câmbios	86,31	85,35	73,44	76,42	39,17	5,11

As despesas com a Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações passam a integrar um único capítulo a partir do orçamento de 1929-30, relevando despesas que não foram identificadas como tal nos dois anos subsequentes.

No Estado Novo, a organização dos orçamentos de despesa do Ministério dos Negócios Estrangeiros continua a apresentar um modelo pouco harmonioso, verificando-se alterações sucessivas, mantendo apenas um denominador comum ao longo de toda a série: o Gabinete do Ministro. Assim, a organização por capítulos vai variando em cada ano económico, de 1933-1934 para 1934-1935, a Direção dos Serviços Centrais altera a designação para Direção Geral dos Serviços Administrativos, a Direção Geral dos Negócios Políticos e a Direção Geral dos Negócios Comerciais agregam-se na Direção Geral dos Negócios Políticos e

⁷⁰⁹ Tal como nos esclarece o artigo 130.º do Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, “os funcionários na situação de atividade no estrangeiro perceberão os seus vencimentos em cheques em libras esterlinas ao par ou na moeda, ao par, do país em que se acharem, conforme declararem”.

⁷¹⁰ A coluna da esquerda indica as rubricas seleccionadas: Gabinete do Secretário de Estado; Secretaria Central; Direção Geral dos Negócios Políticos e Diplomáticos; Direção Geral dos Negócios Comerciais e Consulares; Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações; Cofre Geral de Emolumentos, e Diferença de Câmbios. Em cada uma das áreas de funcionamento do ministério estão incluídos as despesas com o pessoal respetivo. A linha superior indica as propostas dos orçamentos de despesas do Ministério dos Negócios Estrangeiros para os anos de 1927-28 a 1932-1933.

Económicos, enquanto a Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações, o Cofre Geral de Emolumentos do Ministério e as Despesas de Anos Económicos Findos mantêm a sua individualidade.

Depois do ano de interregno orçamental (1935), no desenvolvimento do orçamento de despesa, as direções subdividem-se em serviços próprios ou internos e em serviços externos. A Secretaria Portuguesa da Sociedade das Nações passa a integrar a Direção Geral dos Negócios Políticos e Económicos, refletindo dificuldades acrescidas para a construção de uma matriz coerente ao longo de todo o Estado Novo, antes da deflagração do conflito mundial. Apesar das alterações frequentes a partição das despesas permitiu a construção do quadro abaixo.

Despesas do Orçamento do Ministério dos Negócios Estrangeiros (em %)

(⁷¹¹)	1933-34	1934-35	1936	1937	1938	1939
Gabinete	0,84	0,84	0,76	0,67	0,71	0,70
Diplomática	39,01	37,22	41,03	38,11	51,56	49,84
Consular	38,14	29,91	44,29	38,23	34,93	37,90
Cofre Geral	16,70	16,76	--	--	--	--
Anos Findos	0,96	0,96	0,84	0,74	1,05	1,03
Extraordinárias	0	0	0	10,63 ⁷¹²	0	7,76 ⁷¹³

A área de despesa mais significativa é a dos custos dos serviços localizados no estrangeiro, isto é, os relacionados com a atividade diplomática e com a atividade consular.

⁷¹¹ A coluna da esquerda indica as rubricas seleccionadas: Gabinete do Secretário de Estado; despesas de âmbito diplomático; despesas de âmbito consular; Cofre Geral de Emolumentos; Despesas de Anos Findos, e Despesas Extraordinárias. Em cada uma das áreas de funcionamento do ministério estão incluídos as despesas com o pessoal respetivo. A linha superior indica as propostas dos orçamentos de despesas do Ministério dos Negócios Estrangeiros para os anos de 1933-34 a 1939.

⁷¹² Encargos com a representação de Portugal na Exposição Internacional de Paris. Cf. Desenvolvimento do orçamento da despesa para o ano económico de 1937, Capítulo 6.º, pp. 599.

⁷¹³ Encargos com a representação de Portugal nas Exposições Internacionais de Nova Iorque e de S. Francisco. Cf. Desenvolvimento do orçamento da despesa para o ano económico de 1939, Capítulo 6.º, pp. 604.

Face às mencionadas alterações nas designações dos capítulos e rubricas orçamentais, a grande dificuldade foi a identificação das despesas congéneres que permitiram a construção do quadro apresentado. Por exemplo, os valores relativos às despesas com o pessoal colocado nas legações, as despesas com essas legações, os encargos diversos relacionados com a Sociedade das Nações integraram a coluna identificada por Diplomática. Por outro lado, as despesas com o pessoal consular, os consulados, as despesas com as matérias conexas integraram a coluna identificada por Consular. As colunas restantes integraram as despesas do Gabinete, as despesas relativas ao Cofre Geral de Emolumentos⁷¹⁴, as despesas dos Anos Económicos Findos⁷¹⁵ e as Despesas Extraordinárias⁷¹⁶.

No Estado Novo, o evoluir das despesas atribuídas ao MNE está relacionado com o aumento das despesas relativas aos funcionários em serviço no estrangeiro. Verifica-se, também, um equilíbrio entre as maiores parcelas de despesas, os encargos com as atividades diplomáticas e com as atividades consulares. Por fim, só a partir do orçamento de 1936, com as rubricas reorganizadas, melhor se avalia a divisão orçamental, permitindo aferir o desenvolvimento das despesas em cada um dos setores do ministério, e constatando o equilíbrio atingido pelas duas rubricas centrais das despesas do MNE, o domínio diplomático e o domínio consular.

⁷¹⁴ O Cofre Geral dos Emolumentos foi extinto na transição do ano económico de 1934-35 para o ano económico de 1936.

⁷¹⁵ Despesas relativas a dívidas de anos anteriores.

⁷¹⁶ Que ocorreram apenas em 1937 e em 1939, respetivamente por ocasião das despesas relativas aos encargos com a representação de Portugal na Exposição Internacional de Paris de 1937 e com os encargos com a representação de Portugal nas Exposições Internacionais de Nova Iorque e S. Francisco de 1939.

4.4. Representação Diplomática e Representação Consular

Os dados da representação diplomática e consular portuguesa, que deram origem aos quadros apresentados neste capítulo, foram obtidos através do cruzamento dos dados obtidos dos *Anuários Diplomáticos e Consulares* e dos diplomas legislativos que definiram as mesmas representações externas, com os dados dos orçamentos de despesa para o MNE, em períodos correspondentes.

No início do período cronológico do estudo, após o final da Grande Guerra, em 1919, a representação diplomática portuguesa contava com:

- Sete legações de 1.ª classe, Rio de Janeiro (chefiada por um embaixador), Londres, Paris, Berlim, Madrid, Roma e Vaticano;
- Onze legações de 2.ª classe: Petrogrado, Washington, Buenos Aires (que acumula com o Chile, Uruguai e Paraguai, com funções consulares), Viena, Haia, Bruxelas, Berna, Estocolmo (que acumula com Copenhaga e Cristânia), Guatemala (que acumula com Nicarágua, Honduras e S. Salvador, com funções consulares), Pequim e Tóquio.

Na mesma data, a representação consular contava com 632 consulados⁷¹⁷, apesar de apenas 49 serem preenchidos por diplomatas de carreira.

Ainda antes da assinatura do Tratado de Paz⁷¹⁸, após a transição do período sidonista, a diplomacia portuguesa prepara a consolidação da política externa face à “profunda transformação nas relações políticas e de comércio internacional”⁷¹⁹ resultantes do fim do conflito. Assim, o governo antes de “uma

⁷¹⁷ Conforme dados extraídos dos *Anuários Diplomáticos e Consulares* para os anos em causa.

⁷¹⁸ O Tratado de Paz é assinado em Versalhes, em 28 de junho de 1919. A carta de confirmação e ratificação do Tratado de Paz entre as potências aliadas e associadas e a Alemanha, e Protocolo anexo, foi publicada no *Diário da República* I Série – Número 67, de 02 de abril de 1921.

⁷¹⁹ Cf. Decreto n.º 5741, de 10 de maio de 1919, preâmbulo. Preside ao ministério Domingos Pereira, o ministro dos negócios estrangeiros é Xavier da Silva Júnior.

remodelação completa da lei orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros”⁷²⁰, procura tirar proveito da participação no conflito e ao mesmo tempo reordenar a representação diplomática com a supressão dos consulados de carreira em Banguécoque, da Legação no Panamá, alguns lugares de cônsules adjuntos, bem como a criação das legações consulares em Tóquio, na península balcânica, e a elevação dos consulados em Génova, Santos e Madrid⁷²¹.

No âmbito das representações diplomáticas, o restabelecimento da Legação de Portugal junto do Vaticano⁷²² ocorre ainda na era sidonista, através do Decreto n.º 4558, de 9 de julho de 1918. Também durante o período sidonista as autoridades da Grã-Bretanha demonstram interesse na nomeação de um embaixador em Portugal ao mesmo tempo que Portugal responde que acreditará um representante de Portugal com categoria de embaixador junto do governo britânico⁷²³. No entanto tal desiderato só seria atingido em 1924⁷²⁴.

No que diz respeito à representação consular, a rede estabelecida pela Primeira República é generosa. Tomando como referência as tabelas 8, 9, 10 e 11, anexas ao Decreto n.º 7899, de 12 de dezembro de 1921, a localização das representações consulares portuguesas geridas por diplomatas de carreira é a seguinte:

⁷²⁰ A lei definindo a estrutura orgânica do ministério estaria “em adiantado estudo”. Cf. Decreto n.º 5741, de 10 de maio de 1919, preâmbulo.

⁷²¹ O consulado em Banguécoque seria, “tão custoso como inútil” e a legação no Panamá “que se demonstrou inviável e também inútil”. A criação da legação consular em Tóquio estaria justificada por ter sido aliado durante o conflito, além de ser uma “grande e progressiva potência”, a legação na península balcânica ainda sem local definido, justificava-se pela inexistência de representação consular de carreira na Roménia, Sérvia e Grécia, aliados no conflito, e pela necessidade de expandir e consolidar os negócios na região. A mesma justificação servia também para a criação do posto em Génova, Santos e Madrid. Cf. preâmbulo do Decreto n.º 5741, de 10 de maio de 1919.

⁷²² A Legação de Portugal no Vaticano foi interrompida em 10 de julho de 1912. Cf. https://idi.mne.pt/pt/relacoes_diplomaticas/172-santase.htm.

⁷²³ Cf. comunicado com data de 27 de maio de 1918, publicado no *Diário do Governo*, I Série – Número 118, de 30 de maio de 1918.

⁷²⁴ A ocasião é divulgada em nota oficiosa, de 02 de junho de 1924. Cf. Fernando de Castro Brandão, *Cronologia da História Diplomática Portuguesa*, Europress, 2013, Lisboa, pp. 370. Ver também *Diário de Lisboa*, edição de 02 de junho de 1924, “confirma-se oficialmente a notícia [...] da elevação a embaixada dos postos diplomáticos da representação de Portugal em Londres e da Inglaterra em Lisboa”, pp. 1. A mesma edição deste diário louva a ação de diplomacia portuguesa em artigo na página 1.

- Antuérpia, Badajoz, Baía, Barcelona, Belo Horizonte, Boma, Bombaim, Bordéus, Boston, Bremen, Cabo da Boa Esperança, Cádiz, Cantão, Cardiff, Casablanca, Constantinopla, Cristiânia, Demerara, Durban, Fortaleza, Génova, Gibraltar, Hamburgo, Havre, Honolulu, Liverpool, Londres, Madrid, Manaus, Maranhão, Marselha, Nova Iorque, Pará, Paris, Pernambuco, Porto Alegre, Pretória, Rio de Janeiro, Salamanca, Santos, S. Francisco, S. Paulo, Singapura, Tânger, Vigo, Xangai e Zanzibar.

A partir de 1919 o número de consulados evolui com uma ligeira variação. Por exemplo, através do Decreto n.º 3921, de 01 de março de 1918, a sede do Consulado de Portugal em Verin, Espanha, é transferido para Valladolid⁷²⁵, sendo criado um consulado de 4.ª classe em Sevilha, e um posto adicional em Singapura⁷²⁶. O ano de 1921 assiste à criação de consulados de 2.ª classe em Estrasburgo⁷²⁷, Tegucigalpa⁷²⁸ e Zagreb⁷²⁹. Em 1922 são criados consulados em Hankow, Tien-Tsin⁷³⁰ e Wiesbaden⁷³¹. Os consulados de Aiamonte, Bangkok, Berlim, Ciudad Rodrigo, Huelva, Roma, Valladolid e Zanzibar deixam de ser providos por um cônsul de carreira, ao passo que Cristiânia, Génova, Joanesburgo, Nairobi e Salamanca ganham esse estatuto. Estas alterações na rede consular obedecem, essencialmente, a condicionantes de natureza comercial e são pouco influenciadas por problemas de natureza política.

⁷²⁵ O consulado em Valladolid é justificado por ser um importante centro agrícola, comercial e industrial e ponto de cruzamento de quatro linhas férreas. Cf. preâmbulo do Decreto n.º 3921, de 01 de março de 1918.

⁷²⁶ A representação consular portuguesa em Singapura é criada através do Decreto n.º 4209, de 20 de abril de 1918. A justificação deve-se a ser um posto de “capital importância para a defesa dos interesses portugueses no Extremo Oriente, pelo desenvolvimento comercial e por ser um porto de escala de todas as empresas de navegação que fazem carreiras entre a Europa, Hong-Kong, e mais portos da China, Japão e Oceânia. Cf. preâmbulo do mesmo decreto.

⁷²⁷ Cf. Decreto n.º 7548, de 23 de maio de 1921.

⁷²⁸ Cf. Decreto n.º 7549, de 14 de junho de 1921.

⁷²⁹ Cf. Decreto n.º 7726, de 06 de outubro de 1921.

⁷³⁰ Cf. Decreto n.º 8050 e Decreto n.º 8054, ambos de 02 de março de 1922.

⁷³¹ Cf. Decreto n.º 8346, de 24 de agosto de 1922.

Ainda no cômputo das representações consulares, os países que mais representações consulares portuguesas acolhem nos seus territórios, incluindo os consulados dirigidos por pessoal não-de-carreira, são a Alemanha, o Brasil, a Espanha, os Estados Unidos, a França, a Grã-Bretanha e a Itália, justificado pela intensidade das relações comerciais com estes países e pela relevância das comunidades portuguesas nesses países. Os valores tal como apresentados no quadro abaixo requerem uma leitura crítica. Basta referir que a Alemanha, o Brasil e a Itália concentram as representações consulares apenas no seu território enquanto a França e a Grã-Bretanha, senhoras de vastas possessões fora da metrópole e no Ultramar, registam representações consulares portuguesas em todos os continentes, em número elevado, no caso da Grã-Bretanha com representações nos territórios da Irlanda, Canadá, África do Sul, Austrália, Nova Zelândia e Índia. A Espanha e os Estados Unidos apresentam algumas representações em territórios no exterior do seu território, mas em muito menor número. Os dados extraídos dos anuários diplomáticos e consulares permitem a construção do quadro que segue.

Representações Consulares Portuguesas (valor total)

	1918	1919	1920	1921	1922	1923	1924	1925	1926
Alemanha	41	41	41	41	41	41	40	40	40
Brasil	82	82	82	78	81	79	82	79	79
Espanha	73	75	75	78	78	81	82	83	83
EUA	26	24	25	31	36	31	36	36	38
França	55	56	56	60	60	61	61	64	60
Grã-Bretanha	121	121	121	121	121	122	123	124	124
Itália	35	36	36	36	36	36	36	36	36

O início do período da Ditadura Militar assume uma posição charneira da política externa portuguesa para os anos seguintes. Com o Decreto n.º 11750, de 19 de junho de 1926, ainda sob a magistratura de Gomes da Costa, foram apresentados os pressupostos que determinaram a elevação da legação portuguesa em Madrid a embaixada. Os “sentimentos de amizade recíproca”, a

“vizinhança e afinidade da raça”, os “sólidos vínculos como a História, a mentalidade, as descobertas, sem exclusão do respeito mútuo pela soberania”⁷³², foram os argumentos utilizados pelo legislador para confirmar a resposta ao facto de Madrid ter, também, elevado a sua legação de Lisboa a embaixada⁷³³.

As primeiras tentativas de redefinição da representação diplomática portuguesa surgem com a publicação do Decreto n.º 12434, de 02 de setembro de 1926⁷³⁴, em que é determinada a transferência da sede da legação em Viena para Praga, são definidas novas direções das representações para Bucareste, Varsóvia e Praga⁷³⁵, passando estas a ser dirigidas por encarregados de negócios acumulando funções consulares e ao mesmo tempo em que são criadas duas missões diplomáticas, uma em Caracas e outra em Santiago do Chile⁷³⁶.

Ainda em 1926 o governo reconhece que “a organização diplomática portuguesa no estrangeiro apresenta algumas anomalias que não devem subsistir por mais tempo”⁷³⁷. Com a publicação do Decreto n.º 12809, de 30 de novembro de 1926, o governo procura acertar as disfunções detetadas nas representações nos Estados Unidos da América e na Noruega, determinando que a Legação em Washington passe a ser dirigida por um chefe de missão de 1.ª classe e seja suprimido o Consulado em Oslo, passando este a legação com

⁷³² Cf. Decreto n.º 11750, de 19 de junho de 1926, preâmbulo.

⁷³³ A cumplicidade ibérica inicia um percurso de identidade comum, parecendo desfeitas as desconfianças existentes nos anos iniciais da Primeira República.

⁷³⁴ O chefe do governo é Óscar Carmona com Bettencourt Rodrigues a tutelar o Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁷³⁵ O encarregado de negócios em Bucareste também era acreditado junto dos governos da Jugoslávia, da Grécia e da Bulgária; o encarregado de negócios em Varsóvia era acreditado junto dos governos da Lituânia e da Estónia; o encarregado de negócios em Praga era acreditado junto dos governos da Áustria e da Hungria; o encarregado de negócios em Caracas era acreditado junto dos governos da Colômbia, do Panamá, de Costa Rica e de Guatemala; e o encarregado de negócios em Santiago do Chile era acreditado junto dos governos do Peru, da Bolívia e do Equador.

⁷³⁶ Cf. Decreto n.º 12434, de 02 de setembro de 1926, artigo 4.º.

⁷³⁷ Cf. Decreto n.º 12809, de 30 de novembro de 1926, preâmbulo.

funções consulares, gerida por um primeiro secretário de legação com o título de encarregado de negócios⁷³⁸.

Relativamente à rede consular, o ano de 1927 vai assistir a novo acerto na organização. Com base na remodelação da tabela de emolumentos consulares publicada em 1921, e com a verificação das receitas obtidas, “tanto mais valiosa quanto a sua arrecadação se faz no estrangeiro e em ouro”⁷³⁹, é decidido aumentar o número de cônsules adjuntos nos consulados com maior receita, e proceder a novo ajuste na representação consular, bem como a novas disposições na organização consular. São, assim, suprimidos os consulados de carreira em Belo Horizonte, Cádiz, Constantinopla, Maranhão e Parnaíba, sendo criados os consulados de 1.ª classe em Amsterdão e Dublin e consulados de 2.ª classe em Montevideo e Havana. É ainda considerado o restabelecimento das legações em Estocolmo e em Varsóvia, e criados os consulados de carreira em Hong Kong e em Havana, ficando esta questão em aberto devido a questões orçamentais.

A rede consular, dirigida por funcionários de carreira, fica organizada como segue⁷⁴⁰:

- Consulados de 1.ª classe: Amsterdão, Antuérpia, Bordéus, Bremen, Dublin, Génova, Hamburgo, Joanesburgo, Liverpool, Londres, Madrid, Marselha, Nova Iorque, Paris, Rio de Janeiro e São Paulo;
- Consulados de 2.ª classe: Baía, Barcelona, Bombaim, Boston, Cabo, Cantão, Cardiff, Casablanca, Gibraltar, Havana, Havre, Manaus, Montevideo, Pará, Pernambuco, Santos, São Francisco e Xangai;
- Consulados de 3.ª classe: Badajoz, Boma, Demerara, Durban, Honolulu, Nairobi, Rio Grande do Sul, Salamanca e Singapura.

⁷³⁸ Cf. Decreto n.º12809, de 30 de novembro de 1926.

⁷³⁹ Cf. Decreto 13125, de 03 de fevereiro de 1927, preâmbulo.

⁷⁴⁰ *Ibid.* artigo 4.º.

No âmbito da representação consular geral, mantém-se sem alteração os países onde existem representações consulares portuguesas em maior número.

Representações Consulares Portuguesas (valor total)

	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933
Alemanha	40	Sem dados	19	18	40	22	20
Brasil	83		62	59	64	64	65
Espanha	82		58	58	61	62	62
EUA	36		23	18	22	19	18
França	65		47	47	52	50	49
Grã-Bretanha	119		74	79	87	82	83
Itália	35		19	19	19	20	20

Verifica-se, no entanto, uma redução abrupta que ocorre entre 1927 e 1929⁷⁴¹, recuperando ligeiramente nos anos seguintes, mas deixando de apresentar os números elevados da Primeira República e no início da Ditadura Militar.

Em termos dos quantitativos, tal como está demonstrado no Quadro do Corpo Consular (de carreira), os cônsules em serviço no estrangeiro acompanham os números dos consulados de 1.ª classe (dezassete) e dos consulados de 2.ª classe (dezoito). Os consulados de 3.ª classe são apenas sete, e os restantes cônsules de 3.ª classe cumprem serviço como adjuntos em Antuérpia, Hamburgo, Liverpool, Londres, Paris, Nova Iorque, Rio de Janeiro de São Paulo. Os consulados de carreira são assim localizados⁷⁴²:

- Consulados de 1.ª classe: Amsterdão, Antuérpia, Bordéus, Bremen, Dublin, Génova, Hamburgo, Joanesburgo, Liverpool, Londres, Madrid, Marselha, Nova Iorque, Paris, Rio de Janeiro, São Paulo e Tânger;

⁷⁴¹ Uma alteração tão significativa pode resultar de um acerto administrativo, ou de uma mera revisão dos anuários. Contudo, são estes os dados que constam nos documentos consultados.

⁷⁴² Cf. número único do artigo 43.º do Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929.

- Consulados de 2.ª classe: Baía, Barcelona, Bombaim, Boston, Buenos Aires, Cabo da boa Esperança, Cantão, Cardiff, Casablanca, Havana, Havre, Manaus, Pará, Pernambuco, Santos, São Francisco, Vigo e Xangai;
- Consulados de 3.ª classe: Boma, Durban, Hong Kong, Nairobi, Porto Alegre, Singapura e Trindade.

A legislação estruturante preceitua também a constituição de consulados de 4.ª classe, vice-consulados e agências consulares, dirigidas por funcionários não-de-carreira, “cujo número e sede serão determinados pelo governo conforme as conveniências de serviço”⁷⁴³. Neste âmbito, são atribuídos ajudas de custo e subsídios aos seguintes consulados de 4.ª classe: Aiamonte; Aalesund; Argel; Baiona; Bangucoque; Buenos Aires; Corunha; Dakar; Huelva; Las Palmas; Newcastle; Newport; Orense; Sevilha; Swansea; Tui e Windhoek, e aos seguintes vice-consulados: La Guardia; Verin; Filadélfia; Hull; Port-Talbot e Southampton⁷⁴⁴.

Relativamente à rede diplomática, as alterações resultantes do Decreto n.º 16822, de 2 de maio de 1929, confirmam o seguinte:

- As embaixadas em Londres, Madrid e Rio de Janeiro;
- As legações de 1.ª classe em Berlim, Paris, Roma, Vaticano e Washington⁷⁴⁵,
- E as legações de 2.ª classe em Berna⁷⁴⁶, Genebra⁷⁴⁷, Bruxelas, Bucareste, Buenos Aires, Estocolmo, Haia, Oslo, Pequim, Praga⁷⁴⁸ e Tóquio.

⁷⁴³ Cf. Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, artigo 45.º.

⁷⁴⁴ Nos termos do artigo 32.º do Desenvolvimento do orçamento da despesa para o ano económico de 1932-1933 – Ministério dos Negócios Estrangeiros.

⁷⁴⁵ O chefe da missão em Washington poderá ser igualmente acreditado em Havana. Cf. Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, número 1 do artigo 38.º.

⁷⁴⁶ O ministro em Berna será acreditado junto da Sociedade das Nações e tratará diretamente ou por intermédio da Chancelaria Portuguesa em Genebra, com o Secretariado Geral da Sociedade das Nações,

No Estado Novo, a publicação do Decreto n.º 24098, de 29 de junho de 1934⁷⁴⁹, evidenciando o esforço financeiro e os quantitativos do pessoal nas representações diplomáticas, enumera as seguintes missões diplomáticas:

- Embaixadas em Londres, Madrid e Rio de Janeiro;
- Legações de 1.ª classe em Berlim, Berna, Bruxelas, Paris, Roma, Vaticano e Washington,
- E legações de 2.ª classe em Bucareste, Buenos Aires, Estocolmo, Haia, Oslo, Pequim, Praga, Santiago do Chile, Tóquio e Varsóvia.

Passado um curto período, em 1938, a publicação da Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros, confirma as embaixadas em Londres, Madrid⁷⁵⁰ e Rio de Janeiro, as legações de 1.ª classe em Berlim, Bruxelas, Paris, Roma, Vaticano e Washington, e as legações de 2.ª classe em Berna, Bucareste, Budapeste, Buenos Aires, Haia, Oslo, Pequim, Pretória, Santiago do Chile, Tóquio e Varsóvia, com a exceção evidente de Praga⁷⁵¹.

Os locais onde Portugal possui representações diplomáticas ao nível de embaixada não sofrem qualquer alteração, mas a nível hierárquico inferior, a legação em Berna é desclassificada⁷⁵², mercê da diminuição da importância da

com o Conselho ou com os organismos que dele dependam as questões que interessem a Portugal. Cf. Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, artigo 39.º.

⁷⁴⁷ Junto da Sociedade das Nações, a cargo de um primeiro secretário de legação. Cf. Decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, artigo 40.º.

⁷⁴⁸ O chefe da missão em Washington poderá ser igualmente acreditado em Havana; o chefe da missão em Bruxelas poderá sê-lo no Luxemburgo; o chefe da missão em Bucareste, em Atenas, Belgrado e Sofia; o chefe da missão em Buenos Aires, em Assunção, Montevideo e Santiago; o chefe da missão em Estocolmo, em Helsingfors e Varsóvia; o da missão em Oslo, em Copenhaga, e o da missão em Praga, em Budapeste e Viena. Cf. decreto n.º 16822, de 02 de maio de 1929, número 1 do artigo 38.º.

⁷⁴⁹ Os dados são retirados do Mapa 1 do Decreto-lei n.º 24098, de 29 de junho de 1934, que indica os abonos de representação, rendas de casa e material expediente das embaixadas e legações.

⁷⁵⁰ Provisoriamente em Burgos por motivo da Guerra Civil de Espanha.

⁷⁵¹ O corte das relações diplomáticas com a Checoslováquia resulta do episódio da recusa da venda de armas deste país a Portugal. Cf. Comunicado do Ministério dos Negócios Estrangeiros acerca do corte das relações diplomáticas entre Portugal e a Checoslováquia, de 19 de agosto de 1937, Doc. N.º 47, *Dez Anos de Política Externa (1936-1947)*, Vol. 1, Imprensa Nacional de Lisboa, 1961, pp. 100-105.

⁷⁵² A consulta das propostas dos orçamentos de despesa, desde o início do período em estudo, indica que à legação em Berna foram atribuídos os suplementos devidos a uma legação de 2.ª classe até ao orçamento de 1932-33, Cf. Capítulo 3.º, pp. 614, do Desenvolvimento do orçamento da despesa para o

Sociedade das Nações ao longo da década de trinta. A partir de 1939 Portugal deixa de ter representação diplomática em Praga. Por outro lado, Budapeste e Pretória⁷⁵³ são distinguidas com uma legação de 2.ª classe, sendo o orçamento de 1939 o primeiro ano que considera essas duas legações nas despesas dos serviços externos do Ministério⁷⁵⁴. Acrescente-se ainda o disposto no artigo 94.º do Decreto-lei n.º 26162, “Funcionam missões diplomáticas com a categoria de encarregatura de negócios em Pretória e Genebra (junto da Sociedade das Nações)”.

Com as políticas do Estado Novo em pleno, o esforço da representação diplomática portuguesa foca-se em treze representações diplomáticas na Europa e três representações diplomáticas na América do Sul, e as representações diplomáticas nos Estados Unidos, na China, no Japão e na África do Sul.

No que respeita à representação consular, mantém-se sem alteração os países que têm as mais numerosas representações consulares portuguesas, mantendo-se estável o número dessas representações.

Numa observação imediata verifica-se que a rede consular é totalmente imune aos acontecimentos que marcaram as relações internacionais na Europa na década de trinta. A guerra civil em Espanha, a ofensiva italiana na Abissínia e o crescimento do nacional-socialismo na Alemanha não têm quaisquer efeitos na rede consular portuguesa. Esta situação não é de surpreender, uma vez que as

ano económico de 1932-33. No ano seguinte a Legação de Berna é colocada nas legações de 1.ª classe. Cf. Capítulo 3.º pp. 21, Desenvolvimento do orçamento da despesa para o ano económico de 1933-34, situação que permanece até ao orçamento de 1938. Apenas no orçamento de 1939, a Legação em Berna é recolocada como sendo de 2.ª classe.

⁷⁵³ A Legação em Pretória é inicialmente ocupada por um Encarregado de Negócios, Luís Esteves Fernandes, de 09 de setembro de 1935 a 26 de março de 1937, e João de Barros Ferreira da Fonseca, de 31 de março de 1937 a 13 de março de 1939. O mesmo João de Barros Ferreira da Fonseca tomara posse como ministro plenipotenciário em 14 de março de 1939. Cf. <https://idi.mne.pt/pt/relacoes-diplomaticas-de-portugal/2-uncategorised/532-africa-do-sul-titulares.html>.

⁷⁵⁴ No caso de Pretória, no período em estudo, são planeadas despesas com um primeiro secretário da legação a partir do ano de 1936. De acordo com a consulta das despesas, e no período em que África do Sul surgia como possessão do Império Britânico, Portugal tinha consulados chefiados por cônsules de carreira em Pretória até 1925-26 e depois em Joanesburgo, na Cidade do Cabo e em Durban.

representações consulares refletem as relações comerciais entre os países, assim como as ações de apoio às populações portuguesas deslocadas.

Representações Consulares Portuguesas (valor total)

	1934	1935	1936	1937	1938
Alemanha	20	20	20	20	22
Brasil	64	65	68	68	68
Espanha	62	62	61	61	61
EUA	19	19	20	20	20
França	49	51	53	53	53
Grã-Bretanha	84	77	77	77	77
Itália	20	20	20	20	21

No âmbito dos consulados de carreira, a Lei Orgânica dos Negócios Estrangeiros, de 1938, marca o advento dos consulados gerais, os de maior importância, mantendo as anteriores designações dos consulados, isto é, os de 1.ª, 2.ª e 3.ª classes. Em termos dos quantitativos, tal como acima demonstrado no Quadro Corpo Consular (de carreira), os cônsules em serviço no estrangeiro acompanham, naturalmente, os números dos consulados gerais, consulados de 1.ª classe e consulados de 2.ª classe. A seguir se indica a localização dos consulados de carreira:

- Consulados gerais: Hamburgo, Londres, Nova Iorque, Paris, Rio de Janeiro, Tânger e Xangai;
- Consulados de 1.ª classe: Antuérpia, Bombaim, Bordéus, Buenos Aires, Madrid, Roterdão, S. Francisco e S. Paulo;
- Consulados de 2.ª classe: Baía, Barcelona, Boston, Bremen, Cabo da Boa Esperança, Génova, Havana, Hong-Kong, Leopoldville, Liverpool, Marselha, Rabat, Santos e Vigo;
- Consulados de 3.ª classe: Atenas, Berlim, Cantão, Cardiff, Durban, Elisabethville, Havre, Joanesburgo, Manaus, México, Nairobi, Pará, Pernambuco, Porto Alegre, Singapura, Trindade e Windhoek.

A distribuição das missões diplomáticas reflete as traves mestras da política externa portuguesa refletida nas missões em Londres, Madrid e Rio de Janeiro. Imune à transição política no período entre guerras, verificam-se alguns acertos derivados de ações esporádicas como por exemplo o encerramento em 1912 da missão diplomática no Vaticano, fruto do fervor anticlerical pós-revolucionário, e posterior reativação em 1918, e o aumento hierárquico da representação em Washington consequência da crescente importância americana na política internacional. Por outro lado, a representação em Petrogrado é encerrada definitivamente. O enfoque nas capitais europeias espelha a centralidade da política internacional, enquanto a presença das missões diplomáticas em território sul-americano releva a importância do Brasil e da presença das comunidades portuguesas no subcontinente. No capítulo das representações consulares o esforço reparte-se pelas regiões por onde circula a navegação portuguesa e onde a atividade económica é mais intensa com Portugal e, uma vez mais, onde existem comunidades de cidadãos portugueses. Representam-se os quantitativos das missões diplomáticas e consulares no exterior para melhor apreciar o desenvolvimento deste vetor instrumental da política externa portuguesa, em função dos anos em que se verificaram alterações naquelas representações:

Missões diplomáticas portuguesas (1919-1938)

	1919	1929	1938
Embaixadas e legações	18	19	20
Consulados de Carreira	49	42	46

A insistência das missões diplomáticas e consulares na Europa e na América do Sul⁷⁵⁵ é uma situação que se repete ao longo de todo o período em

⁷⁵⁵ Recuperando o relatório de 1935, “À nossa política de manter íntimas relações com os países da América do Sul – com o Brasil especialmente – não tem correspondido sempre o funcionamento de órgãos que a interpretem e acompanhem. Em 1926 foi, por feliz iniciativa, criada no Ministério dos Negócios Estrangeiros a Comissão encarregada do estudo dos problemas e questões que interessam à

estudo, destacando que as alterações políticas de âmbito doméstico pouco influenciam o roteiro da diplomacia portuguesa. É importante relevar que a situação fraturante que decorre do incidente diplomático com a Checoslováquia tem origem numa situação que envolve a compra de armamento para o Exército português, uma matéria do domínio militar conexa com a grande estratégia do país.

vida de relação entre Portugal e os países da América do Sul. Não teve grande futuro. Ressuscita-se agora a ideia, embora sob forma diferente da que primeiro revestiu”. Cf. ponto 6, Decreto n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935.

4.5. Discussão dos resultados

Nesta etapa da investigação debruçámo-nos sobre os elementos selecionados do Ministério dos Negócios Estrangeiros: a organização estrutural, os recursos humanos, os recursos financeiros e a distribuição da representação externa portuguesa. Da pesquisa retirámos informação limitada sobre a política externa portuguesa, mas evidenciámos a importância do carácter instrumental que os dados obtidos representam no desenvolvimento do estudo. A comparabilidade assente nos dados compilados estabelece uma similitude desejável para o entendimento da relação entre a política naval e a política externa, apesar dos obstáculos detetados na interpretação de alguns dos dados.

A presente abordagem subordina-se a matérias condicionadas pelas opções dos governantes, em função das suas perceções do ambiente circundante. O que está em causa são os instrumentos da política externa de uma potência colonial europeia, exangue por uma participação na Grande Guerra, deficientemente preparada e precipitada, e a braços com um processo revolucionário mal resolvido. Assim, ao trilhar o trajeto do desenvolvimento da estrutura orgânica do MNE, ao avaliar os recursos humanos e ao escrutinar as opções de emprego dos recursos financeiros, bem como a distribuição da rede diplomática e consular, encontramos pontos de contacto e relações claras de natureza instrumental nos ministérios chave para o entendimento do objeto de investigação, a política naval portuguesa, bem como a sua correlação com a política externa.

A necessidade do reconhecimento externo do novo regime é, sem dúvida, uma prioridade para os dirigentes republicanos. A organização estrutural do MNE conhece uma ação decisiva logo no governo provisório, as autoridades republicanas denotam alguma ansiedade pela procura de reconhecimento *inter pares* no cenário internacional. Contudo, o espírito reformador ficaria adormecido nos anos seguintes e só ganharia novo fôlego durante a Ditadura Militar, já com Oliveira Salazar no governo. Com o Estado Novo a ditar a

morfologia do MNE, a estrutura orgânica deste ministério conhecerá três modelos num curto espaço de tempo. A imobilidade da Primeira República é, deste modo, largamente compensada pelo dinamismo reformador do regime de ditadura. Porém, nem a Primeira República foi um regime privado de iniciativa, nem o Estado Novo representou um paradigma reformador. As circunstâncias revelam que a instabilidade política nos primeiros anos do pós-guerra permitia pouco mais do que a sobrevivência do regime e o ímpeto reformador dos políticos conservadores do Estado Novo apenas procurava um modelo ordenador que regulasse e controlasse as funções diplomáticas do Estado. Estes últimos resultados encaminharam a política externa portuguesa na direção da neutralidade e, também, do afastamento da ribalta política da belicosa Europa. Neste aspeto em particular, o desenvolvimento estrutural dos Negócios Estrangeiros contraria o que foi observado na Marinha, em que a fase mais dinâmica da apresentação de novos modelos de estrutura ocorreu logo no pós-guerra, em situação de profunda crise política, e fruto de iniciativas casuísticas de governantes, isto é, a estrutura do MNE não se constituiu um instrumento de reforma em tempos de crise política.

De qualquer modo, o trajeto percorrido revela-nos factos importantes. As primeiras considerações revolucionárias identificam o propósito da diplomacia republicana, boas relações políticas baseadas na mutualidade de interesses e no desenvolvimento das relações comerciais. São, assim, exigidos dois órgãos com funções executivas, um dedicado aos negócios políticos e outro aos negócios comerciais. É neste paradigma estrutural que os modelos de organização se alteram e evoluem.

Há, no entanto, uma questão que exige solução imediata. A sustentabilidade do modelo de pagamento aos funcionários em serviço no estrangeiro que implica um pesado ónus nas contas do orçamento do ministério, uma vez que aqueles funcionários vencem em divisas. Este facto levou à criação de um cofre de emolumentos, reforçando o orçamento com as receitas obtidas dos atos dos funcionários em serviço no estrangeiro.

O modo como as autoridades portuguesas se relacionam com a Sociedade das Nações também influencia a organização do Ministério. A criação dos órgãos destinados aos assuntos da Sociedade das Nações na estrutura da Secretaria dos Negócios Estrangeiros é uma iniciativa da Ditadura Militar que se altera em meados da década de trinta, fruto da diminuição da importância da Sociedade das Nações, e resultante da sua inoperância durante a invasão da Abissínia, respondendo às desconfianças portuguesas, e sobretudo de Oliveira Salazar, sobre o papel desta organização internacional.

A estrutura orgânica do MNE conheceria uma última transformação em 1938. A estrutura orgânica apresenta dois órgãos com características executivas, uma para os negócios políticos e outra para os negócios comerciais e consulares, cumprindo deste modo o regresso ao paradigma estrutural idealizado pelo governo provisório de 1911.

Os recursos humanos que servem no MNE demarcam-se numa particularidade evidente: o seu reduzido número. O número de funcionários em serviço no exterior, nas legações e consulados, é de apenas algumas dezenas, e os funcionários na Secretaria de Estado são ainda menos – no total pouco mais de uma centena e meia de funcionários. Neste aspeto, as variações relativas são meros detalhes, pois as alterações são mínimas. O elemento humano neste Ministério conjuga-se de modo afirmativo com a estrutura das representações no exterior, pois o aumento destas equivale ao aumento dos primeiros, numa correlação obrigatória. Os dados recolhidos no período das duas décadas registam algumas mudanças, os funcionários nas legações passam de 39 para 41, os funcionários de carreira nos consulados diminuem de 54 para 42, e verifica-se um aumento dos funcionários ao serviço na Secretaria. A estatística demonstra que o aumento do pessoal na Secretaria compensa a redução dos postos de carreira nos consulados, e a diferença destes valores entre 1919 e 1939 é nula. No entanto, a redução do número dos postos consulares alerta para a contração da estrutura de apoio aos negócios externos, sinal da diminuição do comércio

internacional e da diminuição das trocas com países terceiros, que traduzem os efeitos da Grande Depressão.

Sobre a distribuição dos recursos financeiros refira-se a organização variável dos capítulos e rúbricas das propostas dos orçamentos de despesa ao longo de todo o período, situação que se manteve depois da chegada de Oliveira Salazar ao governo. O facto de não se seguir um modelo coerente nas rúbricas orçamentais dificultou a tarefa de compilação e ordenamento dos recursos financeiros afetos a cada área de despesa. Apesar de tudo, detetámos o valor expressivo no montante do pagamento dos vencimentos, em divisas, aos funcionários em serviço no exterior, e o despontar da influência das duas áreas executivas, a diplomática e a consular, na perspetiva da contabilidade do ministério, em simultâneo à redução do peso dos custos dos câmbios pelos pagamentos em divisa estrangeira, fruto da recuperação cambial do escudo português.

A distribuição diplomática e consular revelou ser a parte instrumental deste capítulo em que os dados estavam mais coerentemente organizados, isto é, a partir dos dados obtidos dos *Anuários Diplomáticos e Consulares*, e porque as propostas dos orçamentos de despesas identificavam os subsídios alocados aos locais onde existiam representações externas. Deste modo, o reconhecimento das localizações no estrangeiro de representações portuguesas permitiu identificar o cumprimento das diretivas políticas.

O final da guerra não diminuiu a pujança do comércio internacional. As representações consulares permaneceram em elevado número durante a Primeira República, chegando a aumentar o seu número em Espanha, nos Estados Unidos e na França. Apenas em 1928 se verifica uma redução significativa do número de consulados portugueses existentes. Quando o Estado Novo dita as regras da diplomacia portuguesa o sinal é de continuidade e as representações consulares permanecem sem alteração até ao final do período considerado. Aliás, é notória a influência dos efeitos da crise financeira mundial na distribuição

consular, mais relevante do que o conflito mundial, sinal de que a guerra não prejudicou os negócios internacionais.

No caso das representações diplomáticas, a regra durante todo o período é de estabilidade quase absoluta. O foco da diplomacia portuguesa centra-se em Londres, Madrid e Rio de Janeiro, e assim permanecerá durante duas décadas. O destaque vai para as capitais europeias, uma constante na diplomacia portuguesa cuja importância é relevada no final do período, em prejuízo das capitais sul-americanas, pois as legações de maior importância hierárquica (legaões de 1.^a classe) localizam-se na Europa, com exceção da legação de Washington. O corte das relações diplomáticas com Praga constitui um marco da diplomacia portuguesa identificando claramente onde se situava a fronteira entre a bonomia e a rispidez das autoridades portuguesas, o poder material militar. As legações em Tóquio e em Pequim completam o obrigatório da rede diplomática portuguesa.

Em conclusão, e face aos elementos compilados, detetamos o percurso circular do modelo da estrutura orgânica, a invariabilidade nos recursos humanos ao serviço da diplomacia portuguesa, a pouca expressão dos recursos financeiros dedicados ao funcionamento do Ministério, e a perenidade da rede da representação externa, praticamente imutável ao longo de duas décadas.

5. Conclusão

A política naval portuguesa não saiu incólume do que George Kennan designou “a grande catástrofe original”⁷⁵⁶. O período entre as guerras mundiais do século XX demonstra uma abundância de incidentes, a nível doméstico e internacional que tiveram a capacidade de influenciar a perceção dos governantes portugueses sobre o poder material do Estado, condicionando deste modo as opções sobre a política naval e a sua correlação com a política externa.

Com a assinatura do armistício, em 1919, a cidade de Paris transformou-se num intenso fórum do discurso político internacional. Neste cenário, é feito o ajuste de contas com a Alemanha agressora e a determinação gaulesa clama vitória no texto do Tratado de Versalhes. Portugal está presente na Conferência de Paz, mas a principal preocupação portuguesa são as graves crises políticas que grassam no seu território ibérico. As incursões monárquicas a partir de Espanha dividem o território em dois, o norte monárquico e o sul republicano. Neste contexto europeu do pós-guerra, os festejos e os anúncios de paz extinguiram-se rapidamente, pois a urgência na reconstrução de alguns dos países da Europa Central, a par do peso das indemnizações de guerra, provocaram um forte desequilíbrio financeiro mundial, bem como a deriva dos fluxos de capitais, com benefício dos Estados Unidos. Noutra dimensão, as discussões entre as potências no seio da Sociedade das Nações ignoram a União Soviética e a Alemanha que, entre si, procuram e conseguem espaço de manobra negocial para discutir e aprovar modelos de colaboração mútua, à margem das potências vencedoras no conflito.

Neste período, a política externa portuguesa continua a apoiar-se nos vetores herdados da Monarquia: a aliança com a Inglaterra; a inevitável, mas desconfiada, relação com o vizinho ibérico e a aproximação afetiva ao Brasil.

⁷⁵⁶ Cf. George Kennan, *The Decline of Bismarck's European Order, Franco-Russian Relations, 1875-1890* (Introdução), Princeton University Press, Princeton, 1979, pp. 3.

Estes três vetores vão permanecer durante todo o período entre guerras totalmente imunes às transições de regime, com algumas flutuações que provocaram afastamentos e aproximações à Espanha, em função dos modelos de governação em cada um dos países.

No esforço de correlação entre a política naval e a política externa, somos guiados pela avaliação das variáveis selecionadas na identificação do poder naval, e na busca das linhas de contacto com a afirmação externa do Estado. Neste contexto, o poder naval assume características ímpares pois utiliza a prerrogativa da livre circulação pelos oceanos dispensando autorização de passagem. Por seu lado, os exércitos jamais dispensarão um salvo-conduto, ou um acordo, para percorrer qualquer território que não seja o seu. O caso do território português ibérico é particular pois divide a fronteira terrestre com um único país. Esta particularidade, face ao poderoso vizinho ibérico, faz do Exército Português tanto um dispositivo defensivo militar como um mero suporte do regime vigente. A mesma realidade suscita o inevitável confronto entre as opções dos dirigentes políticos portugueses, pelo domínio militar terrestre ou pelo domínio militar marítimo, que deste modo determina a tendência da definição da política externa portuguesa.

Neste contexto, a tese que suporta este trabalho incide na articulação de três etapas fundamentais. A primeira etapa integrou as narrativas relativas à política doméstica e à política internacional, nos assuntos que considerámos essenciais para o nosso objeto de estudo e nos quais identificámos variáveis intervenientes, com o propósito de reunir o conhecimento bastante do ambiente contemporâneo do estudo. A segunda etapa representa os dados nucleares relativos à Marinha de Guerra, a estrutura orgânica do ministério, os recursos humanos e os recursos financeiros e, por fim, os navios de guerra.

A estrutura orgânica sofre cambiantes com o decorrer do tempo, altera-se e adapta-se às decisões dos governantes, regressando no final ao paradigma inicial – a consolidação dos dois pilares fundamentais onde assenta o

funcionamento da Marinha de Guerra, o pilar operacional e de defesa militar do país e o pilar do fomento e da autoridade do estado —. A gestão dos recursos humanos e dos recursos financeiros, bem como o plano de edificação da esquadra dos navios de guerra, demonstram, por um lado, a ambição em gerir com eficácia os meios disponibilizados para a Marinha e, por outro lado, revelam o propósito em constituir uma verdadeira esquadra de guerra, a verdadeira expressão do poder naval.

Por fim, a última etapa considera os dados relativos ao Ministério dos Negócios Estrangeiros, complementares e instrumentais da política externa. As variáveis foram selecionadas para permitir a comparabilidade com os dados obtidos do Ministério da Marinha, isto é, os modelos de estrutura orgânica, os recursos humanos e os recursos financeiros e, neste Ministério em particular, a distribuição da representação portuguesa no exterior, em apoio à relação que se deseja demonstrar entre a política naval e a política externa.

As três etapas identificadas foram consolidadas através da análise dos aspetos instrumentais do realismo neoclássico: a relação entre as capacidades materiais do Estado e a sua política externa. Neste modelo, tal como Gideon Rose adverte, a relação é indireta e complexa e encontra-se condicionada pela perceção que os dirigentes têm sobre as ameaças externas. A opção por variáveis comparáveis teve como objetivo facilitar a avaliação das decisões dos dirigentes políticos sobre aspetos estratégicos da governação do país.

A primeira variável sob escrutínio são os modelos de organização dos ministérios. No espaço cronológico considerado, a estrutura orgânica da Marinha de Guerra segue um padrão com poucos cambiantes, ocorrendo estes na transição do sidonismo e com o país em profunda crise interna. Neste curto período, verificam-se algumas soluções experimentais que assumem um carácter casuístico, pois os dois pilares fundamentais, o pilar operacional e de defesa militar da República e o pilar do fomento e da autoridade do estado, permanecem perenes e percorrem as transições de regime apenas com ligeiras

subtilezas. Aliás, os textos dos preâmbulos dos documentos legais lembram a cada linha que o percurso anterior seria desadequado, pelo que o importante seria corrigir o rumo, assinalando uma diferenciação no posicionamento político em relação à estrutura orgânica da Marinha, e não uma real alteração do paradigma estrutural.

Em Portugal, nos anos do pós-guerra marcados por sucessivos governos de duração efémera, é claro o falhanço governativo sobre uma organização basilar para um país com vastas responsabilidades coloniais ultramarinas, em que a Marinha desempenharia um papel muito relevante na afirmação externa qualquer que fosse a situação. Em 1924, num dos últimos governos da Primeira República, Pereira da Silva apresenta um modelo de estrutura orgânica, gerador de consenso político, e que perduraria durante as transições de regime seguintes. Ainda sobre a estrutura orgânica, os sucessivos modelos apresentados pouco revelam sobre a perceção dos governantes relativamente a uma eventual ameaça externa. Ou seja, o modo como os governos vão utilizar a prerrogativa de alterar os modelos de estrutura orgânica de cada um dos ministérios é muito diversa, oscila entre a intervenção na política doméstica e o experimentalismo organizacional.

Sobre a ação dos governantes, importa considerar as iniciativas destinadas a limitar a participação dos militares da Marinha no cenário político do país. Tal ocorre durante a Primeira República, com as alterações à organização das Brigadas da Armada, obrigando ao agrupamento dos militares de baixa patente nas unidades navais e condicionando as suas possibilidades de associação. E, durante o Estado Novo, com a identificação de todos os cargos existentes na estrutura orgânica, incluindo as unidades navais, e desenhando os quadros orgânicos a partir dessa premissa, tornando os militares indisponíveis para outras funções no Estado e mitigando a influência de uma perspetiva marítima nas políticas nacionais. É ainda de referir a ação do Estado Novo na implementação do modelo de estrutura superior militar do país, com a integração dos militares na organização política da República. Deste modo, a

ação do controlo da tutela vai no sentido de retirar o protagonismo aos militares da Marinha na intervenção política do país.

Em termos comparativos, entre os dois ministérios sob análise, não se verificam pontos de similitude na abordagem realizada pelos dirigentes políticos. No Ministério dos Negócios Estrangeiros o aspeto organizacional percorre um trajeto particular, pois no início do período verifica-se de imediato um claro propósito reformador, fruto da necessidade da República em procurar o reconhecimento internacional e em colher apoios externos. Nos regimes seguintes, a estrutura do Ministério dos Negócios Estrangeiros avança em sobressaltos e experimentalismos pouco consistentes, até às vésperas da II Guerra Mundial. De notar, por fim, que o Ministério dos Negócios Estrangeiros também foi objeto da ação reformadora do Estado Novo que ocorreu em 1935. A ação coordenadora apoia-se no ímpeto reformista do Estado Novo em que as áreas de governação essenciais são ajustadas ao regime.

As alterações aos modelos de estrutura orgânica dos ministérios revelam-se uma ferramenta para uso imediato dos governantes em resposta a problemas de natureza doméstica, sem consequências evidentes sobre a política externa. De facto, as alterações impostas pelos modelos organizacionais destinam-se sobretudo a resolver problemas de índole doméstica.

A política dos recursos humanos também é objeto da ação política da governação republicana. Os recursos humanos, no caso da Marinha, destinam-se a cumprir a política naval do país com base nos dois pilares fundamentais atrás referidos. A análise complementar dos recursos humanos do Ministério dos Negócios Estrangeiros cumpre o propósito apoiante do estudo.

No caso da Marinha, observando as categorias dos militares sob estudo – oficiais, sargentos e praças – deparamo-nos com comportamentos diferenciados nos quantitativos compilados. Os anos do pós-guerra apresentam dados paradoxais por se verificar um aumento do número de oficiais, após a retração das forças militares dos teatros de operações da Flandres e de África e da

diminuição das operações navais nas costas europeias e nos arquipélagos atlânticos. Assim, os oficiais aumentam os seus quadros em 31% de 1918 até 1921. Os aumentos nos sargentos e nas praças são meramente residuais, tendo o mesmo período como referência.

Como apresentado no texto, a Primeira República atuou generosamente na criação de empregos públicos. O regime procurava satisfazer as clientelas que o apoiavam. Mas este comportamento não é homogêneo, pois na categoria de praças, os militares de mais baixa patente da Marinha, verifica-se uma redução de 34% ao longo da Primeira República, de 1918 a 1926. As praças da Armada participaram e protagonizaram incidentes políticos de extrema violência, e era percebida a militância radical de alguns destes militares. A criação das Brigadas da Armada com o intuito de deslocar os militares do quartel para as unidades navais enquadra-se nas respostas a assuntos de caráter doméstico, com consequências também na redução do pessoal nos quadros.

Com o golpe militar de 1926, e durante os governos chefiados por militares, os quadros do pessoal da Marinha demonstram instabilidade de diversa natureza. A redução dos quantitativos nos quadros dos oficiais, reconhecidos como excessivos pelas tentativas de disciplinar as existências do pessoal além dos quadros, vai evidenciar-se ao longo da Ditadura Militar. Relativamente à vida política, as intentonas reviralhistas vão ser duramente reprimidas pelo regime, afastando e deportando os militares que nelas participaram, contrastando com o tratamento benevolente com o qual a Primeira República brindou os militares que protagonizaram as tentativas de golpe militar. A Ditadura Militar, no âmbito dos quadros do pessoal, prepara o percurso de estabilidade que o Estado Novo irá prosseguir e, a partir de 1933, os dados compilados representam uma estabilidade notável.

Na esfera do Ministério dos Negócios Estrangeiros, os dados obtidos confirmam, em primeiro lugar e como constatado, um reduzido número de funcionários em funções diplomáticas. Durante o total das duas décadas entre as

guerras mundiais do século XX, o desenvolvimento dos quadros de pessoal apresenta total estabilidade, com o mesmo valor no início e no final do período em estudo. Relativamente ao Corpo Diplomático, o regime da Ditadura Militar reduz o pessoal em funções no exterior, assistindo-se a uma recuperação com o Estado Novo. No Corpo Consular a redução operada pela Ditadura Militar prolonga-se pelo Estado Novo, e os quantitativos conhecem uma redução ao longo das duas décadas em análise.

A avaliação dos recursos humanos empresta ao estudo a constatação da importância relativa da variável humana na condução da política doméstica, essencialmente no caso dos militares, e sem consequências na política externa do país.

É de notar que um país europeu, potência marítima e colonial como Portugal, com responsabilidades na administração de um vasto império com territórios em África, na Ásia e na Oceânia, exigia forças navais com capacidade de projecção de poder e de fiscalização costeira e colonial e, sobretudo, recursos humanos em qualidade e quantidade para operar tais capacidades. Todavia, em Portugal no período entre as duas guerras do século XX o panorama apresenta uma situação penosa, quer pela fraca herança monárquica, quer pela ausência de consenso político, sobretudo durante a Primeira República, em edificar uma esquadra de navios de guerra. Os governantes portugueses, no poder e na oposição, nas duas décadas em análise, sempre reconheceram a importância da aliança inglesa para protecção de Portugal e do império, contando com o auxílio da Royal Navy em caso de necessidade na Europa e nos territórios ultramarinos. Tal é evidente no facto de os navios ingleses sempre terem estado presentes em águas portuguesas nas situações políticas mais melindrosas, como por exemplo durante a revolta da Ilha da Madeira, com a presença de navios britânicos naquele arquipélago e no rio Tejo.

A percepção da garantia do socorro inglês é robusta nos discursos parlamentares da Primeira República e permanece no discurso dos regimes

seguintes. Aliás, este argumento tinha também propósitos económicos, pois deste modo as autoridades estariam dispensadas de investir em navios de guerra, meios militares de elevado custo e manutenção, e cuja construção parecia estar além das capacidades dos estaleiros portugueses. Contudo, apesar da supremacia britânica nos mares, esta valência poderia não ser bastante para valer aos portugueses em caso de necessidade.

Face à situação apresentada, consideramos que na década de vinte não existem riscos de origem externa à integridade do território administrado pelos portugueses na Europa ou no Ultramar. As autoridades portuguesas têm mais razões de apreensão com o que se passa dentro das suas fronteiras: os governos efémeros sucedem-se, as crises políticas agudizam os problemas financeiros, a par disso, a Primeira República é um processo revolucionário politicamente instável e economicamente inconsequente. Na ausência de ameaças externas e em permanente crise interna, a edificação de uma esquadra de navios de guerra é uma demanda eternamente adiada pelos dirigentes políticos portugueses. Mas com as finanças públicas portuguesas descontroladas e o elevado peso da dívida externa, como consequência da participação na Grande Guerra, a desvalorização da moeda é constante e agrava a dívida. Em resultado, o país afasta-se definitivamente do palco das decisões que se tomam em Genebra, Londres, Paris e Roma.

Todo o percurso da análise realizada tem subjacente a distribuição dos recursos financeiros, tendo presente que as opções tomadas revelam as estratégias do Estado Português, sobretudo pela perceção das ameaças externas. De facto, os responsáveis pela condução do país vão determinar como e onde se vão consumir os recursos disponíveis, revelando deste modo o propósito estratégico da ação do Estado. Para cumprir este desiderato, os dados originados dos orçamentos de Estado e dos orçamentos de despesa da Marinha são deveras esclarecedores dos propósitos dos líderes políticos, possibilitando o conhecimento sobre onde os dirigentes políticos, a partir das suas decisões, reconhecem a ameaça externa.

Nos anos do pós-guerra e nos primeiros anos da década de vinte, os orçamentos dos ministérios militares apresentam dados com trajetos irregulares. Os orçamentos militares aumentam durante dois anos consecutivos. Atente-se que em 1919 são adquiridos os dois pequenos cruzadores à Inglaterra, para baixar nos dois anos seguintes, aumentando em seguida até ao golpe militar de 1926. De salientar que os valores percentuais agregados das despesas dos orçamentos militares são mais reduzidos no início da Ditadura Militar, só voltando a conhecer um incremento mensurável a partir dos primeiros anos da década de trinta.

Com o convite a Oliveira Salazar para integrar o governo em 1928, o regime adota o modelo de política financeira defendida pelo futuro ditador. A inflexível disciplina orçamental e o lançamento de uma pesada carga fiscal resultam em contas públicas positivas possibilitando a apresentação do plano naval em 1930. Contudo, a crise financeira mundial do final da década recordaria a vulnerabilidade em que assentavam as finanças mundiais e de como as economias se encontravam interligadas, consistindo um condicionante importante para a economia portuguesa.

Os valores dos orçamentos de despesas dos ministérios militares iniciam a sua escalada em meados da década de trinta, essencialmente pelo peso do orçamento do Ministério da Guerra, o mais significativo. Porém, os orçamentos militares têm um comportamento diferenciado, ao Ministério da Marinha são atribuídos valores relevantes apenas durante o período mais intenso da edificação da esquadra, no triénio 1932-1935, nunca chegando a constituir-se como o ramo militar preponderante em termos de despesas do estado. Aliás, naqueles anos, as despesas no Ministério da Guerra reduzem-se ligeiramente para acomodar os aumentos relativos à aquisição dos navios. É depois de 1935, com o irromper do conflito espanhol, que o orçamento de despesa do Ministério da Guerra escala para valores surpreendentes para um país em paz, atingindo e ultrapassando 25% do total do OGE. Esta decisão revela que os governantes temiam uma ameaça terrestre, pois o destino das importantes despesas para a

defesa militar da República é sobretudo o Exército, apesar do desenvolvimento das relações diplomáticas entre os dois países ibéricos no final da década e do acordo estabelecido entre ambos.

No entanto, a constituição da esquadra originou despesas significativas no cômputo geral do orçamento. A construção e aquisição dos navios atingiram valores importantes nos orçamentos militares, cuja maior parcela é imediatamente liquidada, mas cujo pagamento integral se dilui no tempo. Por outro lado, o peso relativo do Ministério da Guerra sobressai perante o Ministério da Marinha, mas também perante os demais ministérios, face ao total do orçamento disponibilizado pelo Estado.

Relativamente à distribuição orçamental do Ministério da Marinha, as despesas mais relevantes respeitam ao pessoal e ao funcionamento geral. Apesar da importância destas despesas, o funcionamento do Arsenal ocupa um lugar importante no cômputo geral, situação verificada durante as duas décadas em análise. Todavia, o período mais intenso de construção naval não revela um aumento significativo no funcionamento do Arsenal da Marinha. Isto deve-se, por um lado, ao facto da construção dos navios ter decorrido em simultâneo em vários estaleiros estrangeiros e alguns portugueses e, por outro, porque os recursos financeiros provinham do orçamento de despesas extraordinárias, não integradas nas despesas de funcionamento do Arsenal. Tal situação revela o óbvio, os custos de funcionamento do Arsenal são constantes, quer estejam a decorrer, ou não, trabalhos de construção ou reparação naval.

A situação apresentada revela um problema para as autoridades republicanas: a necessidade da defesa das colónias, mas sem meios navais para a concretizar, não permitindo libertar Portugal da dependência inglesa em caso de ameaça militar às possessões ultramarinas. Neste cenário, os governantes acentuam a tendência no investimento do ramo terrestre militar, reforçando a percepção de uma ameaça militar continental e não marítima. Face a esta

constatação, não restam opções aos governantes, e a aliança inglesa consolida-se como vetor vital da política externa portuguesa.

Os recursos financeiros reservados ao Ministério dos Negócios Estrangeiros são sempre de reduzida dimensão e destinam-se ao funcionamento do ministério, raramente recolhendo verbas de investimento. No trajeto observado durante a Primeira República a distribuição orçamental é muito condicionada pelo peso dos pagamentos aos funcionários em funções no estrangeiro. Esta realidade não se altera com as transições de regime, mas o alívio cambial possibilita partilhas mais direccionadas para as funções executivas da missão deste ministério.

A última variável observada representa a face visível do poder naval: os navios de guerra. Neste capítulo, a esquadra portuguesa no virar do século, e ao longo das primeiras décadas do século XX, é demasiado pobre. Os meios navais existentes são alvo de crítica permanente dos políticos republicanos. A requalificação da esquadra chega a ser tema de discussão parlamentar, mas não acolhe o consenso desejável. Os navios de guerra são meios dispendiosos, sempre o dissemos, e os estaleiros navais portugueses não dominam as competências exigidas para construção de equipamentos navais complexos como são os navios militares.

Todavia, na transição para a República salientam-se dois aspetos consensuais entre os responsáveis políticos portugueses: a urgência de uma Marinha de Guerra credível e a necessidade de obter os recursos financeiros para constituir uma esquadra de navios de guerra. Ora, a realidade demonstrou de modo muito pragmático as dificuldades em obter os recursos financeiros para edificar tal esquadra. Deste modo, o número e tipo de navios selecionados tiveram por base uma questão bem terrena, a existência dos recursos financeiros disponíveis para adquirir ou construir os navios. A concretização do programa naval de 1930 surge apenas após a chegada ao governo de Oliveira Salazar, e depois da ação de estabilização das finanças públicas.

No cenário internacional, os dirigentes das potências marítimas enveredavam por uma política de rearmamento, tentando obter vantagem em termos de poder, com navios maiores e mais fortemente armados. No entanto, sem obter os fundos financeiros necessários, Portugal jamais conseguiria inverter o estado de quase calamidade dos meios navais lusitanos, que Pereira da Silva apelidou de “zero naval”. No entanto, não foi em resposta à corrida armamentista que grassava entre as potências, nem a resposta a ameaças, que levou Portugal a edificar uma esquadra de navios de guerra, mas somente o facto de terem sido obtidos os recursos financeiros que permitiram dar ordem de construção dos navios.

O esforço na requalificação da esquadra é realizado num período de tempo muito curto, o que comprova o poder limitado edificado. A maioria dos navios é construída em Inglaterra e também em dois estaleiros portugueses. A escolha por estaleiros ingleses é uma opção política óbvia e converge com a aproximação ao primeiro vetor da política externa portuguesa: a aliança inglesa. A constituição da esquadra, tal como planeada e executada, não constituía qualquer desafio ao poder naval espanhol que então operava poderosos navios de guerra.

Em período anterior, na Primeira República, no âmbito da requalificação da esquadra, o discurso político versa de modo intenso sobre as necessidades da renovação naval. Apesar de todas as dificuldades, conseguem-se adquirir dois pequenos cruzadores à Inglaterra e a conclusão da construção de dois contratorpedeiros em estaleiros portugueses. Este é um resultado relevante face ao depauperar das finanças públicas e da falta de consenso político, mas fica muito aquém das perspetivas e das ambições republicanas. Durante a Ditadura Militar apenas se conseguiria o aumento ao efetivo de algumas canhoneiras, e é lançado o programa naval. O Estado Novo colhe os benefícios da construção dos novos navios, registando o incremento da tonelagem da esquadra.

A política naval pouco mudou na transição de regime para a Ditadura Militar. O propósito do emprego do poder naval como instrumento da política externa continuou a orientar o ramo militar da Armada. Contudo, os meios navais foram utilizados sobretudo como instrumento de política do regime, protagonizando a resposta militar governamental à revolta da Ilha da Madeira. Durante o Estado Novo, e em plena guerra civil de Espanha, a participação naval portuguesa é muito reduzida no apoio e transporte de refugiados e na presença de navios portugueses em águas espanholas, deixando transparecer algum alheamento face a situações internacionais graves tão próximas das fronteiras portuguesas, ao contrário, por exemplo, do que ocorreu na participação dos voluntários portugueses apoiados pelo Estado Novo no território espanhol ao lado dos nacionalistas, tal como foi enaltecido nos relatos de altos responsáveis políticos espanhóis.

Em termos complementares, observando os aspetos instrumentais da política externa portuguesa, os dados obtidos revelam uma elevada estabilidade nas representações diplomáticas e nas representações consulares. Os incidentes políticos e económicos que ocorrem pelo mundo não mudam o número das representações externas portuguesas, com exceção de uma ligeira redução que se vai operando de modo consistente ao longo do tempo. É neste capítulo que melhor se conferem os vetores da política externa portuguesa através das representações diplomáticas, pois as capitais a merecer tal estatuto recíproco são Londres, Rio de Janeiro e Madrid. O processo de elevação das representações diplomáticas a embaixadas foi demorado e sinuoso mesmo no caso em que os consensos pareciam definitivamente resolvidos, como é o caso da elevação a embaixada da legação em Londres, revelando muitas hesitações nas decisões das autoridades portuguesas, escondendo incertezas relativamente aos compromissos que tal ação predisponha.

No cenário internacional, as negociações e disputas entre as potências mundiais e europeias contrastam com a realidade portuguesa, e demonstram a irrelevância do seu poder naval. E, em particular, desmascaram o malogro das

políticas destinadas à manutenção de uma expressão naval credível que fizesse jus ao império português, um desiderato que, contrariando todas as probabilidades, Portugal insistia em manter. Ou seja, e nas palavras de José Gil: o ser pequeno é a estratégia portuguesa de permanecer inocente⁷⁵⁷.

O estudo realizado permitiu aferir a influência das políticas navais na política externa portuguesa no período entre as guerras mundiais do século XX. As variáveis selecionadas responderam de forma diversa à análise realizada. Relativamente às estruturas orgânicas e aos recursos humanos detetámos uma influência direcionada para o exercício da política doméstica, deixando para os recursos financeiros e para os navios, a influência na política externa. Assim, o envolvimento dos recursos financeiros e dos navios seria bastante para conhecer a influência da política naval na política externa, ou o reflexo daquela política nesta última, mas insuficiente para reconhecer as iniciativas dos dirigentes políticos tendo em vista a ação da Marinha e dos seus militares na política doméstica. Uma questão se demarca do estudo, a necessidade do conhecimento da envolvência política doméstica e do cenário internacional para o desenvolvimento da análise.

O modelo adotado, a análise dos orçamentos de despesas dos ministérios para avaliar a perceção dos dirigentes políticos relativamente às ameaças externas, pode ser replicado a outros períodos cronológicos e a transições de regime, e o modelo pode, também, ser adaptado à análise de ministérios diversos. Os resultados obtidos são satisfatórios para certificar a influência da política naval na política externa de Portugal no período entre as guerras do século XX, apesar dessa relação se apresentar complexa e pouco evidente.

⁷⁵⁷ Cf. José Gil, *Portugal Hoje, O Medo de Existir*, Relógio d'Água, Lisboa, 2004, pp. 52.

6. Bibliografia

Publicações Institucionais, periódicas ou outras

Diário da Câmara dos Deputados, Sessão N.º 54, de 01 de setembro de 1919.

Diário da Câmara dos Deputados, Sessão N.º 15, de 31 de agosto de 1921.

Diário da Câmara dos Deputados, Sessão N.º 16, de 01 de setembro de 1921.

Diário do Senado, Sessão N.º 56, de 15 de junho de 1922.

Diário do Congresso, Sessão N.º 2, de 30 de junho de 1922.

Diário do Senado, Sessão N.º 47, de 23 de junho de 1925.

Diplomacy & Statecraft, Vol. 4, Issue 3, 1993, - volume dedicado à Conferência de Washington.

Diário de Lisboa, http://www.fmsoares.pt/diario_de_lisboa/ano, site da Fundação Mário Soares com acesso às edições do *Diário de Lisboa*.

Ministério da Marinha, *Listas da Armada* do período 1918-1939.

Ministério da Marinha, Estado-Maior Naval, *Anais de Marinha, Número Comemorativo dos Centenários da Fundação e da Restauração da Nacionalidade*, Número Especial (Ano IV, tomo IV), 1942.

Ministério da Marinha, Estado-Maior Naval, *Anais de Marinha*, Tomo V, Ano V, N.º 1, Dezembro de 1943.

Ministério dos Negócios Estrangeiros, edições dos *Anuário Diplomático e Consular Português* do período 1918-1939.

Ministério dos Negócios Estrangeiros, *Dez Anos de Política Externa (1936-1947), A Nação Portuguesa e a Segunda Guerra Mundial*, Volumes I e II, Imprensa Nacional Casa da Moeda, 1962.

Papers Relating to the Foreign Relations of the United States: 1922, Vol. 1, pp. 247-266. Treaty Series No. 671 (Conferência de Washington de 1921-1922).

Public Papers of the Presidents of the United States, Herbert Hoover, Containing the Public Messages, Speeches, and Statements of the President, January 1 to December 31, 1931, United States Government Printing Office, Washington, 1976.

Diplomas relativos às propostas e orçamentos do estado

Lei de Receita e Despesa, de 11 de julho de 1918.

Relatório apresentado pelo Governo ao Parlamento do Orçamento Geral das Receitas e Despesas do Estado para o ano económico de 1919-1920.

Relatório apresentado pelo Governo ao Parlamento do Orçamento Geral das Receitas e Despesas do Estado para o ano económico de 1920-1921.

Relatório apresentado pelo Governo ao Parlamento do Orçamento Geral das Receitas e Despesas do Estado para o ano económico de 1921-1922.

Lei de Receita e Despesa, Lei n.º 1278, de 26 de agosto de 1922, e retificação à Lei de Receita e Despesa, Lei n.º 1329, de 26 de agosto de 1922.

Lei de Receita e Despesa, Lei n.º 1449, de 13 de julho de 1923.

Proposta de Lei de Receita e Despesa, de 15 de janeiro de 1924.

Mapa das Receitas e Despesas Ordinárias e Extraordinárias, na Metrópole, para o ano económico de 1925-1926, a que se refere a Proposta de Lei desta data, comparada com as receitas e despesas consignadas para 1924-1925 e retificadas conforme proposta de lei apresentada ao parlamento em 4 de novembro de 1924.

Proposta de Lei de Receita e Despesa, de 15 de janeiro de 1926.

Decreto n.º 13982, de 1 de julho de 1927.

Decreto n.º 15798, de 31 de julho de 1928.

Decreto n.º 17047, de 29 de junho de 1929.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1930-1931, Decreto com força de lei n.º 18526, de 28 de junho de 1931.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1931-1932, Decreto com força de lei n.º 19967, de 29 de junho de 1931.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1932-1933, Decreto com força de lei n.º 21426, de 30 de junho de 1932.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1933-1934, Decreto-lei n.º 22789, de 30 de junho de 1933.

Decreto n.º 24124, de 30 de junho de 1934.

Decreto-Lei n.º 25299, de 6 de maio de 1935.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1936, Lei n.º 1923 e Decreto n.º 26177, ambos de 31 de dezembro de 1935.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1937, Lei n.º 1943 e Decreto n.º 27423, ambos de 30 de dezembro de 1936.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1938, Lei n.º 1962 e Decreto n.º 28409, ambos de 31 de dezembro de 1937.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1939, Lei n.º 1973 e decreto n.º 29320, respetivamente de 23 e 30 de dezembro de 1938.

Orçamento Geral do Estado para o Ano Económico de 1940, Lei n.º 1977, de 20 de dezembro de 1939, e decreto n.º 30251, de 30 do mesmo mês e ano.

Diplomas legislativos relativos ao Ministério dos Negócios Estrangeiros

Decreto do Governo de 26 de maio de 1911, organiza o MNE.

Decreto do Governo de 30 de junho de 1912, altera a organização de alguns consulados.

Decreto n.º 3420, de 5 de outubro de 1917, aumenta vencimentos dos funcionários do Estado.

Decreto n.º 3922, de 1 de março de 1918, fixa os cônsules de carreira.

Decreto n.º 4056, de 6 de abril de 1918, corrige disposições devidas às subvenções.

Decreto n.º 4209, de 20 de abril de 1918, cria o consulado de Singapura.

Decreto n.º 4161, de 27 de abril de 1918, regula os vencimentos dos funcionários diplomáticos e consulares.

Decreto n.º 4264, de 27 de abril de 1918, eleva o número de lugares de cônsules.

Decreto n.º 4260, de 4 de maio de 1918, regula o tempo de serviço dos funcionários do MNE.

Decreto n.º 4326, de 27 de maio de 1918, corrige algumas disposições devidas às subvenções.

Comunicação da Legação de Sua Majestade Britânica relativa à nomeação de um Embaixador em Portugal, e resposta do Governo Português deliberando acreditar um Representante de Portugal com a categoria de Embaixador junto de sua Majestade o Rei da Grã-Bretanha e Irlanda, publicado no Diário do Governo I Série – Número 118, de 30 de maio de 1918.

Decreto n.º 4475, de 19 de junho de 1918, cria alguns lugares de vice-cônsul.

Decreto n.º 5741, de 10 de maio de 1919, criação e supressão de legações em Tóquio e nos Balcãs.

Decreto n.º 5765, de 10 de maio de 1919, cria o Cofre Forte de Emolumentos.

Decreto n.º 5937, de 28 de junho de 1919, remodela os quadros do MNE.

Decreto n.º 4558, de 9 de julho de 1919, restabelece a legação no Vaticano.

Lei n.º 888, de 18 de setembro de 1919, regula os vencimentos dos funcionários do Estado.

Decreto n.º 6515, de 2 de abril de 1920, determina o fim do estado de guerra com a Alemanha.

Lei n.º 962, de 2 de abril de 1920, sobre o território do Quionga.

Decreto n.º 7162, de 19 de novembro de 1920, regula os vencimentos dos funcionários.

Decreto n.º 7548, de 23 de maio de 1921, cria o consulado em Estrasburgo.

Decreto n.º 7549, de 23 de maio de 1921, cria o consulado em Tegucigalpa.

Decreto n.º 7726, de 6 de outubro de 1921, cria o consulado em Zagreb.

Decreto n.º 7899, de 12 de dezembro de 1921, organiza o MNE.

Decreto n.º 7985, de 23 de janeiro de 1922, anula o Decreto n.º 7899 sobre a organização do MNE.

Decreto n.º 8050, de 2 de março de 1922, cria o consulado em Hankow.

Decreto n.º 8054, de 2 de março de 1922, cria o consulado em Tien-Tsin.

Decreto n.º 8346, de 24 de agosto de 1922, cria o consulado em Wiesbaden.

Decreto n.º 8352, de 25 de agosto de 1922, eleva a consulado geral o consulado de Casablanca.

Lei n.º 1355, de 15 de setembro de 1924, extingue subvenções e ajudas de custo.

Lei n.º 1452, de 20 de julho de 1923, define o cálculo do custo de vida.

Lei n.º 1668, de 9 de setembro de 1924, regula os vencimentos dos funcionários do MNE.

Decreto n.º 11102, de 25 de setembro de 1925, eleva o consulado de Oran a consulado de segunda classe.

Decreto n.º 12434, de 2 de setembro de 1926, define alteração à lei orgânica do MNE.

Decreto n.º 12674, de 6 de novembro de 1926, regula o serviço à Sociedade das Nações.

Decreto n.º 12809, de 30 de novembro de 1926, determina a alteração à organização diplomática em Washington.

Decreto n.º 12811, de 30 de novembro de 1926, estabelece a transferência do protocolo de Estado para o MNE.

Decreto n.º 12824, de 30 de novembro de 1926, estabelece o pessoal do gabinete do MNE.

Decreto n.º 12859, de 20 de dezembro de 1926, estabelece a reclassificação dos quadros do MNE.

Decreto n.º 13125, de 3 de fevereiro de 1927, determina a reorganização consular.

Decreto n.º 15029, de 14 de fevereiro de 1928, estabelece várias disposições sobre o MNE.

Decreto n.º 16822, de 2 de maio de 1929, Determina a organização do MNE.

Decreto n.º 17206, de 2 de agosto de 1929, cria o cargo de secretário-geral do MNE.

Decreto n.º 17285, de 27 de agosto de 1929, estabelece as competências do secretário-geral do MNE.

Decreto n.º 17400, de 10 de setembro de 1929, reformula o Conselho de Expansão Económica.

Decreto n.º 18102, de 18 de março de 1930, sobre o Cofre Geral de Emolumentos.

Decreto n.º 18424, de 5 de junho de 1930, estabelece o número de funcionárias datilógrafas.

Decreto n.º 19178, de 26 de dezembro de 1930, estabelece incompatibilidades para os funcionários do MNE.

Decreto n.º 24097, de 29 de junho de 1934, reorganiza o MNE.

Decreto-Lei n.º 24308, de 6 de agosto de 1934, reorganiza os serviços do MNE.

Decreto-Lei n.º 26162, de 28 de dezembro de 1935, reorganiza do MNE.

Decreto-Lei n.º 29319, de 30 de dezembro de 1938, organiza do MNE.

Decreto-Lei n.º 29510, de 31 de março de 1939, adia o prazo de entrada em funcionamento do regulamento do MNE.

Decreto-Lei n.º 29970, de 13 de outubro de 1939, aprova o regulamento do MNE.

Diplomas legislativos tendo por objeto a Marinha

Decreto de 11 de abril de 1907, estabelece a organização da Marinha

Decreto com força de lei de 28 de março de 1911 do Ministério da Marinha, sobre remodelação dos quadros de guarda-marinha.

Lei de 26 de julho de 1912, autorizando o Governo a proceder à organização das forças navais.

Lei n.º 48, de 15 de julho, cria dois lugares de adidos militares junto das Legações de Madrid e de Berna.

Lei n.º 409, de 31 de agosto de 1915, vários preceitos sobre vencimentos de militares da Marinha.

Decreto n.º 2168, de 4 de janeiro de 1916, regula os serviços da Repartição do Gabinete do Ministério da Marinha.

Decreto n.º 2402, de 23 de maio de 1916, altera o quadro dos artífices torpedeiros eletricistas.

Decreto n.º 2423, de 2 de junho de 1916, altera o quadro dos oficiais auxiliares do serviço naval.

Decreto n.º 2456, de 19 de junho de 1916, altera quadros de sargentos artífices.

Decreto n.º 2507, de 14 de julho de 1916, cria o quadro de sargentos fogueiros.

Decreto n.º 3120, de 10 de maio de 1917, altera os quantitativos dos militares da 2.ª brigada do corpo de marinheiros da Armada.

Decreto n.º 3214, de 28 de junho de 1917, regula o abono de auxílios extraordinários aos oficiais da Armada em comissão de serviço ou em missão de Estado no estrangeiro.

Lei n.º 787, de 24 de agosto de 1917, altera o quadro dos oficiais da Marinha.

Lei n.º 788, de 25 de agosto de 1917, fixa o quadro dos oficiais do secretariado naval.

Decreto n.º 3319, de 29 de agosto de 1917, aumenta o quadro dos oficiais do secretariado naval.

Decreto n.º 3323, de 31 de agosto de 1917, cria o lugar de adido naval junto da Legação de Portugal em Paris.

Decreto n.º 3373, 17 de setembro de 1917, aumenta o quadro dos oficiais do secretariado naval.

Decreto n.º 3678, de 19 de dezembro de 1917, cria o Comando Central de Defesa Marítima (alterado pelo Decreto n.º 3771, de 20 de janeiro de 1918).

Decreto n.º 3688, de 22 de dezembro de 1917, altera o quadro dos sargentos ajudantes.

Decreto n.º 3735, de 5 de janeiro de 1918, altera o quadro no que respeita aos cabos artilheiros.

Decreto n.º 3743, de 5 de janeiro de 1918, cria a Direção dos Serviços de Aeronáutica Naval.

Decreto n.º 3778, de 23 de janeiro de 1918, extingue o corpo de marinheiros da Armada, sendo criado em sua substituição o corpo de equipagens da Armada.

Decreto n.º 3484, de 23 de janeiro de 1918, regula a incorporação dos recrutas da Armada.

Decreto n.º 3909, de 22 de fevereiro de 1918, estabelece o quadro dos médicos navais.

Decreto n.º 3892, de 2 de março de 1918, aprovado o regulamento orgânico dos serviços de administração naval.

Decreto n.º 4256, de 25 de abril de 1918, altera preceitos relativos aos sargentos fogueiros.

Decreto n.º 4387, de 1 de junho de 1918, estabelece o quadro da companhia de saúde naval.

Decreto n.º 4406, de 8 de junho de 1918, sobre a promoção de técnicos do Arsenal da Marinha.

Decreto n.º 4451, de 16 de junho de 1918, organiza a Marinha (alterado pelos seguintes decretos: Decreto n.º 5318, Decreto n.º 6817, Decreto n.º 7222, Decreto n.º 7223).

Decreto n.º 4625, de 12 de julho de 1918, aumenta o quadro dos oficiais do secretariado naval.

Decreto n.º 5076, de 28 de dezembro de 1918, organiza o estado-maior naval.

Decreto n.º 5556, de 10 de maio de 1919, aumenta o quadro dos oficiais auxiliares de manobra.

Decreto n.º 5571, de 10 de maio de 1919, remodela e regulariza os vencimentos e abonos do pessoal da Armada.

Decreto n.º 5665, de 10 de maio de 1919, cria a classe de artífices mecânicos de aviação.

Decreto n.º 5703, de 10 de maio de 1919, organiza departamentos marítimos e capitánias.

Decreto n.º 5739, de 10 de maio de 1919, cria os lugares de adido naval junto da Legação de Portugal em Roma e em Washington.

Decreto n.º 6206, de 8 de novembro de 1919, autoriza crédito para aquisição de pequenos cruzadores.

Lei n.º 869, de 6 de setembro de 1919, autorização do empréstimo destinado à aquisição de pequenos cruzadores.

Decreto n.º 7842, de 28 de novembro de 1921, Reorganiza a Marinha.

Decreto n.º 9349, de 7 de janeiro de 1924, suprime os cargos de adidos navais junto das Legações de Portugal em Londres, Paris, Roma e Washington.

Decreto n.º 6929, de 2 de maio de 1924, sobre a organização do Arsenal da Marinha.

Decreto n.º 9720, de 23 de maio de 1924, manda pôr em execução do Regulamento Geral Orgânico do Ministério da Marinha.

Decreto n.º 10040, de 27 de agosto de 1924, cria a divisão naval colonial (dissolvida pelo Decreto n.º 10867).

Decreto n.º 10061, de 1 de setembro de 1924, cria brigadas de praças da Armada.

Decreto n.º 10062, de 1 de setembro de 1924, aprova e manda pôr em execução o regulamento geral das brigadas da Armada.

Portaria n.º 4196, de 10 de setembro de 1924, estabelece as sedes das brigadas da Armada.

Decreto n.º 11878, de 12 de julho de 1926, determina normas de promoção e passagens à reforma.

Decreto n.º 12690, de 18 de novembro de 1926, inscreve montantes na despesa extraordinária da Marinha para renovação do material de aeronáutica naval e submersíveis.

Decreto n.º 12694, de 17 de novembro de 1926, extingue a Marinha Colonial.

Decreto n.º 13137, de 15 de fevereiro de 1927, regula a situação dos funcionários civis e militares que tomaram parte no movimento revolucionário de fevereiro de 1927.

Decreto n.º 13640, de 20 de maio de 1927, extingue as seguintes órgãos na organização da Marinha: Superintendência dos Serviços da Armada; Intendência do Arsenal; Intendência dos Serviços Técnicos, e a Intendência do Pessoal. É criada a Superintendência do Arsenal da Marinha.

Decreto n.º 13815, de 23 de junho de 1927, altera os quadros de algumas classes de oficiais.

Decreto n.º 14434, de 18 de outubro de 1927, determina normas de promoção e passagens à reforma dos oficiais do quadro de auxiliares do serviço naval.

Decreto n.º 14435, de 18 de outubro de 1927, regula o quadro dos engenheiros construtores navais.

Decreto n.º 14620, de 25 de novembro de 1927, cria as Forças Navais do Oriente (dissolvidas pelo Decreto n.º 15175).

Decreto n.º 15555, de 7 de junho de 1928, extingue o Comando geral da Armada e restabelece a Superintendência dos Serviços da Armada.

Decreto n.º 15570, de 9 de junho de 1928, suspende promoções.

Decreto n.º 15571, de 9 de junho de 1928, cria a situação de reserva.

Decreto n.º 15790, de 23 de julho de 1928, estipula as sanções a aplicar aos militares e civis que tomaram parte no movimento revolucionário dos dias 20 e 21 de julho de 1928.

Decreto n.º 16213, de 10 de dezembro de 1928, cria o curso de radiotelegrafia para oficiais, sargentos e praças.

Decreto n.º 16234, de 14 de dezembro de 1928, estabelece as competências do chefe do estado-maior naval.

Decreto n.º 17807, de 21 de dezembro de 1929, estatuto dos oficiais da Armada.

Decreto n.º 17821, de 28 de dezembro de 1929, estabelece os quadros das diversas classes dos oficiais da Armada.

Decreto n.º 17840, de 8 de janeiro de 1930, regula os vencimentos das praças da Armada.

Decreto n.º 18218, de 16 de abril de 1930, altera a organização da Marinha.

Decreto n.º 18359, de 30 de abril de 1930, altera os quadros dos sargentos da Armada.

Decreto n.º 18633, de 17 de julho de 1930, autoriza a construção de navios (programa naval), alterado pelo Decreto n.º 21971).

Decreto n.º 18997, de 1 de novembro de 1930, cria a subclasse de engenheiros hidrógrafos.

Decreto n.º 19401, de 2 de março de 1931, fixa as lotações dos departamentos marítimos, capitanias de portos e delegações marítimas.

Portaria n.º 7081, de 21 de abril de 1931, fixa a lotação e manda passar ao estado de completo armamento os vapores PORTUGAL, JOÃO GUALDINO, AZEVEDO GOMES e MARIA CRISTINA I, respetivamente designados pelas letras A, B, C e D.

Portaria n.º 7082, de 21 de abril de 1931, manda aumentar temporariamente ao efetivo da marinha de guerra os vapores PORTUGAL, JOÃO GUALDINO, AZEVEDO GOMES e MARIA CRISTINA I.

Portaria n.º 7086, de 21 de abril de 1931, determina que sejam aumentados temporariamente ao efetivo da marinha de guerra, como cruzadores auxiliares, com as designações E e F, os paquetes CARVALHO ARAÚJO e NIASSA.

Portaria n.º 7087, de 21 de abril de 1931, fixa a lotação e manda passar ao estado de completo armamento o paquete CARVALHO ARAÚJO.

Decreto-lei n.º 22706, de 20 de junho de 1933, estatuto dos oficiais da Armada.

Decreto n.º 23320, de 8 de dezembro de 1933, estabelece o regulamento do estado-maior naval.

Decreto-lei n.º 23836, de 10 de maio de 1934, extingue as brigadas da Armada e integra os seus efetivos numa única unidade denominada corpo de marinheiros da Armada.

Decreto n.º 26120, de 24 de novembro de 1935, organiza o Ministério da Marinha (substituído pelo Decreto n.º 26148, alterado pelo Decreto n.º 27876).

Lei n.º 1905, de 22 de maio de 1935, promulga as bases em que deve assentar a organização superior da defesa nacional.

Lei n.º 1921, de 30 de maio de 1935, define as competências do Conselho Superior da Armada.

Decreto n.º 26995, de 11 de setembro de 1936, autoriza dar baixa às praças e sargentos e a demitir ou reformar os oficiais que tomaram parte nas ocorrências, de 8 de setembro, a bordo do AFONSO DE ALBUQUERQUE e do DÃO.

Decreto n.º 27313, de 10 de dezembro de 1936, autoriza o contrato para o fornecimento material aeronáutico.

Decreto n.º 28210, de 23 de novembro de 1937, estabelece a organização dos oficiais da Armada.

Decreto n.º 28211, de 23 de novembro de 1937, estatuto dos oficiais da Armada.

Decreto-lei n.º 28630, de 2 de maio de 1938, aprova o plano que constitui o segundo período da primeira fase do programa de reorganização naval previsto em 1930.

Decreto n.º 29501, de 27 de março de 1939, autoriza a construção do navio petroleiro.

Decreto-lei n.º 30260, de 9 de janeiro de 1940, reorganiza o corpo de marinheiros da Armada.

Decreto-lei n.º 30261, de 9 de janeiro de 1931, regulamento do corpo de marinheiro da Armada.

Diplomas e textos legislativos não integrados nos assuntos anteriores

Decreto n.º 2236, de 24 de novembro de 1916, requisita para o serviço do Estado vários navios alemães surtos no Porto de Lisboa

Lei n.º 1344, de 26 de agosto de 1922, autoriza a redução dos quadros dos funcionários.

Decreto n.º 15288, de 30 de março de 1928, determina reduções nos vencimentos dos funcionários e empregados do Estado.

Decreto n.º 15466, de 14 de maio de 1928, determina reduções nos vencimentos dos funcionários e empregados do Estado.

Decreto n.º 21608, de 20 de agosto de 1932, aprova os estatutos da União Nacional.

Lei n.º 1914, de 24 de maio de 1935, lei de reconstituição económica.

Lei n.º 1923, de 17 de dezembro de 1935, autoriza o Governo a cobrar contribuições, impostos e demais rendimentos e recursos do Estado.

Decreto-lei n.º 26539, de 23 de abril de 1936, cria uma colónia penal no Tarrafal.

Decreto-lei n.º 26935, de 27 de agosto de 1936, proíbe a exportação direta ou indireta para Espanha de armas, munições e material de guerra.

Decreto-lei n.º 27647, de 9 de abril de 1937, proíbe aos navios portugueses o transporte para Espanha de voluntários, armas, ou qualquer outro material de guerra.

Decreto n.º 27738, de 28 de maio de 1937, isenta do pagamento da taxa de estacionamento os navios que entrem no Porto de Lisboa com o fim exclusivo de serem inspecionados pelos observadores do Acordo de Não-Intervenção.

Portarias n.º 8702, 8703, 8704 e 8705, de 1 de maio de 1937, estabelece várias determinações relativas ao Acordo de Não-Intervenção.

Portaria n.º 8714, de 18 de maio de 1937, determina preceitos aos navios portugueses precedentes do norte da Europa que, em rota para Espanha, tenham de atravessar o Canal da Mancha entrem em Dover, para aí embarcar os oficiais observadores designados pelo administrador local do Acordo de Não-Intervenção.

Correspondência das legações portuguesas (ordem cronológica) e outros documentos do Arquivo Histórico-Diplomático

Apontamento/Parecer, de autoria de Luís Teixeira de Sampayo, de 12 de agosto de 1930, AHD, 3.º Piso, M126, Processo 44 e 46.

Carta dactilografada, de 16 de maio de 1933, dirigida a António Óscar Fragoso Carmona, Presidente da República de Portugal, AHD, 3.º Piso, M312, A11, Pr. 44/2, 1932-33.

Informação-Resumo-Parecer, s/ data, com a inscrição manuscrita “Lido em Conselho de Ministros pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros (Dr. Armindo Monteiro) em Janeiro 1936. Assinado: Armindo Monteiro”, AHD, Missão militar britânica a Portugal, 2.º Piso, M70, A47, Pr. 39,1.

Ofício A-Nº1, de 26 de setembro de 1929, AHD, Arquivo da Embaixada Portuguesa em Washington, CX 6, Processo N.º 50.

Ofício A-Nº2, de 16 de outubro de 1929, AHD, Arquivo da Embaixada Portuguesa em Washington, CX 6, Processo N.º 50.

Ofício da Legação da república Portuguesa em França, de 07 de julho de 1928, dirigida ao Ministro dos Negócios Estrangeiros, AHD, 3.º Piso, M128, (N.º Processo rasurado e ilegível).

Ofício do Embaixador para o Ministro dos Negócios Estrangeiros, de 24 de julho de 1930. AHD, Arquivo da Embaixada de Portugal em Washington Conferência do Desarmamento Naval, Cota 182, Processo 9, Assuntos Militares, Navais e Aeronáuticos.

Ofício n.º 82-A Proc. 9, de 24 de Julho de 1930, sobre a Conferência Naval de Londres 1930, enviado para o MNE, em Lisboa, AHD, 3.º Piso, M126, A22, Pr. N. NIO(1930/IO/I), Embaixada de Portugal em Londres.

Ofício N.º 162, Proc. 39.1, de 26 de agosto de 1938, relativo ao pagamento dos fornecimentos de material de guerra, enviada pelo MNE para o Administrador Geral do Exército., Cota M69, Caixa A46.

Telegrama do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Legação portuguesa em Londres, de 5 de fevereiro de 1918, AHD, Cota M114, Processo 47.

Telegrama do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Legação portuguesa em Londres, de 5 de fevereiro de 1918, AHD, Cota M114, Processo 47.

Telegrama do Ministério dos Negócios Estrangeiros para a Legação portuguesa em Londres, de 14 de julho de 1919, AHD, Cota M114, Cx 52.

Telegrama do MNE para a legação portuguesa em Londres, de 25 de julho de 1919, AHD, Cota M114, Processo 59, Cx 104.

Telegrama C.P.Br.8-134287/20/5804. Admiralty S.W.I., de 11 de março de 1920, AHD, Cota M114, Processo 59, Cx 104.

Livros e Artigos

AFONSO, Aniceto, *História de uma conspiração, Sinel de Cordes e o 28 de Maio*, Editorial Notícias, Lisboa, 2000.

AFONSO, Aniceto e GOMES, Carlos de Matos (autores do projecto e coordenadores), *Portugal e a Grande Guerra 1914-1918*, Verso da História, Vila do Conde, 2013.

ALEXANDRE, Valentim, *O Roubo das Almas, Salazar, a Igreja e os totalitarismos [1930-1939]*, Dom Quixote, Lisboa, 2006.

ALMEIDA, João Marques de, e RUI, Ramos (coord.), *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal Séc. XIX-XX*, Edições Cosmos – Instituto de Defesa Nacional, Lisboa 2008.

AMEAL, João, (direção de) *Anais da Revolução Nacional*, Volumes I, II, III, IV e V, Comp. Editora do Minho, Barcelos, 1948.

ASADA, Sadao, *Culture Shock and Japanese-american Relations, Historical Essays*, University of Missouri Press, Columbia, 2007.

BAER, George W., “Sanctions and Security: The League of Nations and the Italian-Ethiopian War, 1935-1936”, *International Organization*, Vol. 27, Issue 02, March 1973, pp. 165-179.

BALL, Jeremy, Colonial Labor in Twentieth-Century Angola, *History compass*, 3 (2005) AF 168, 1-9, Dickinson College, Carlisle, PA.

BALL, Jeremy, *Angola’s Colossal Lie: Forced Labor on a Sugar Plantation, 1913-1977*, Brill, Leiden, 2015.

BARRETO, José, “O Interregno no contexto político de 1927-1928”, *Instituto de Ciências Sociais – Universidade de Lisboa*, 2012, pp. 175-207.

BRANDÃO, Fernando de Castro, *A Ditadura Militar – 1926-1933 – Uma cronologia*, Europress, Lisboa, 2007.

BRANDÃO, Fernando de Castro, *Cronologia da História Diplomática Portuguesa*, Europress, Lisboa, 2013.

- BUITER, Willem H., MARSTON, Richard C, (ed.), *International Economic Policy Coordination*, Cambridge University Press, <http://www.nber.org/books/buit85-1>, 1985.
- BYMAN, Daniel, POLLACK, Kenneth M., “Let Us Now Praise Great Men: Bringing the Statesman Back In”, *International Security*, Vol. 25, No. 4. (Spring, 2001), pp. 107-146.
- CAETANO, Marcello, *Perspectivas da Política, da Economia e da Vida Internacional*, Livraria Moraes, Lisboa, 1936.
- CAETANO, Marcello, *Breve História das Constituições Portuguesas*, Editorial Verbo, Lisboa, 1965.
- CAMPINOS, Jorge, *A Ditadura Militar 1926/1933*, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1975.
- CANAS, António Costa, *Submarinos em Portugal 1913-2013*, Comissão Cultural de Marinha, Lisboa, 2013.
- CARDIA, Sottomayor (Organização de), *Seara Nova, Antologia – Pela Reforma da República (Volume 1) 1921-1926*, Seara Nova, Lisboa, 1971.
- CARDIA, Sottomayor (Organização de), *Seara Nova, Antologia – Pela Reforma da República (Volume 2) 1921-1926*, Seara Nova, Lisboa, 1971.
- CARDOSO, José Luís, “Ecos da Grande Depressão em Portugal: Relatos, diagnósticos e soluções”, *Análise Social*, 203, XLVII (2.º), 2012, ISSN Online 2182-2999.
- CARLTON, David, “Great Britain and the Coolidge Naval Disarmament Conference of 1927”, *Political Science Quarterly*, Vol. 83, Nº (Dec., 1968), pp. 573-598.
- CARR, William, *A History of Germany*, Fourth Edition, Edward Arnold, London, 1991.
- CARRILHO; Maria, *Forças Armadas e Mudança Política em Portugal no Séc. XX, para uma explicação sociológica do papel dos militares*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 1985.
- CASTRO, Luís Vieira de, *D. Carlos I*, (3.ª Ed) Portugália Editora, Lisboa, 1943.

CHRISTENSEN, Thomas J., *Useful Adversaries, Grand Strategy, Domestic Mobilization, and Sino-American Conflict, 1947-1958*, Princeton University Press, New Jersey, 1996.

CHURCHILL, Winston, *Memórias da II Guerra Mundial*, Texto Editores, Alfragide, 2011 (Volume 1).

CRISHER, Brian e SOUVA, Mark, Power at Sea: “A Naval Power Database, 1865-2011”, *International Interactions, Florida State University*, pp. 602-629.

CRUZ, Duarte Ivo, *Estratégia Portuguesa na Conferência de Paz 1918-1919, As Actas da Delegação Portuguesa*, Fundação Luso-americana, Lisboa, 2009.

CHAGAS, João, *Diário de João Chagas (1915, 1916, 1917)*, Livraria Editora, Lisboa, 1930.

CHAGAS, João, *Diário IV (1918-1921)*, Edições Rolim, Lisboa, 1987.

COSTA, Rodrigues, *Dicionário de Navios e Relação de Efemérides*, Comissão Cultural de Marinha, 1996.

DAVIDSON, Jason, “Italy, British resolve and the 1935-1936 Italo-Ethiopian War”, *Cahiers de la Méditerranée*, 88 (2014), pp. 69-84.

DELGADO, Iva, *Portugal e a Guerra Civil de Espanha*, Publicações Europa – América, Mem Martins, 1980.

DOUGHERTY, James E., e PFALTZGRAFF Jr, Robert L., *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*, Gradiva, Lisboa, 2001.

DUARTE, António Paulo, *O Equilíbrio Ibérico, Séc. XI-XX, História e Fundamentos*, Edições Cosmos, Lisboa, 2003.

DUARTE, António Paulo, *A Política de Defesa Nacional 1919-1958*, Instituto de Ciências Sociais, Lisboa, 2010.

DUECK, Colin, *Reluctant Crusaders, Power, Culture, and Change in America Grand Strategy*, Princeton University Press, Princeton, 2006.

DUKES, Paul, *The USA in the Making of the USSR, The Washington Conference 1921-1922, and ‘Uninvited Russia’*, Routledge Curzon, New York, 2004.

DUROSELLE, Jean-Baptiste, *História das Relações Internacionais de 1919 a 1945 (tomo 1)*, Edições Texto & Grafia, Lisboa, 2001.

- ENES, António, *O "ultimatum" visto por António Enes*, Parceria A. M. Pereira, Lisboa, 1946.
- EVANS, David C. e PEATTIE, Mark R., *KAIGUN: strategy, tactics, and technology in the Imperial Japanese Navy, 1887-1941*, Naval Institute Press, Annapolis, 1997.
- FARINHA, Dias, *O Revirinho, Revoltas Republicanas contra a Ditadura e o Estado Novo 1926-1940*, Editorial Estampa, Lisboa, 1998.
- FERNANDES, António Horta, António Paulo Duarte, *Portugal e o Equilíbrio Peninsular, Passado, Presente e Futuro (um estudo de geoestratégia)*, Publicações Europa-América, Mem Martins, 1998.
- FERREIRA, José de Medeiros, *Estudos de Estratégia e Relações Internacionais*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Vila da Maia, 1981.
- FERREIRA, José de Medeiros, *O Comportamento Político dos Militares, Forças Armadas Portuguesas e Regimes Políticos em Portugal no Século XX*, Editorial Estampa, Lisboa, 1996.
- FERREIRA, José de Medeiros, *Cinco regimes na Política Internacional*, Editorial Presença, Lisboa, 2006.
- FERRO, António, *Entrevistas de António Ferro a Salazar*, Parceria A. M. Pereira – Livraria Editora, Lisboa, 2003.
- FIELD, Andrew, *Royal Navy Strategy in the Far East 1919-1939, Preparing for War against Japan*, Frank Cass, London, 2004.
- FINK, Carole, *Genoa, Rapallo, and European Reconstruction in 1922*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- FLORES, Juan, e DECORZANT, Yann, "Public borrowing in harsh times: The League of Nations Loans revisited", *Université de Genève, Faculté des Sciences économiques et Sociales – Département des sciences économiques, WPS, 12091 Working Papers Series*, September 2012
- FLORY, Harriete, "The Arcos Raid and the Rupture of Anglo-Soviet Relations, 1927", *Journal of Contemporary History*, Vol. 12, No. 4 (Oct., 1977), pp. 707-723.

FRANCO, António de Sousa, “Ensaio sobre as transformações estruturais das finanças públicas portuguesas: 1900-1980”, *Análise Social*, vol. XVIII (72-73-74-9, 1982-3.º-4.º-5.º, 1105-1138.

GALLAGHER, Tom, “The Mistery Train: Portugal’s Military Dictatorship 1926-32”, *European History Quarterly*, July 1981, vol. 11, n.º 3, pp. 325-353.

GAYNOR, Johnson (Ed.), *Locarno Revisited: European Diplomacy 1920-1929*, Taylor & Francis e-Library, 2005.

GIL, José, *Portugal Hoje, O Medo de Existir*, Relógio d’Água, Lisboa, 2004.

GILBERT, S. Parker, “The Meaning of the Dawes Plan”, *Foreign Affairs*, Vol. 4, No. 3, Special Supplement: The Meaning of the "Dawes Plan" (Apr., 1926), pp. i-xii.

GLASER, Charles L., “The Security Dilemma Revisited”, *World Politics*, Vol. 50, No. 1, Fiftieth Anniversary Special Issue (Oct., 1997), pp. 171-201.

GOUREVITCH, Peter, “The Second Image Reversed: the International Sources of Domestic Politics”, *International Organization*, Vol. 32, No. 4 (Autumm, 1978, 881-912).

HABERMAS, Jürgen, *Conhecimento e Interesse*, Zahar Editores, Rio de Janeiro, 1982, acedido através do sítio <https://pt.scribd.com/document/6982553/Jurgen-Habermas-Conhecimento-e-Interesse-Parte-III>.

HALL, Hines H., “The Foreign Policy-Making Process in Britain, 1934-1935, and the Origins of the Anglo-german Naval Agreement”, *The Historical Journal*, 19, 2, 1976, pp. 477-499.

HART, B. H. Liddell, *Estratégia*, Tinta da China, Lisboa, 2011.

HERMAN, Arthur, The “Myth” of British Seapower, *paper* apresentado no *Foreign Policy Research Institute e West Study Group*, em 13 de dezembro de 2004, publicado em 2005.

HERMANN Margaret G., HERMANN, Charles F., “Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Empirical Inquiry”, *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4 (Dec., 1989), 361-387.

JACKSON, Peter, “Naval Policy and national strategy in France, 1933-1937”, *Journal of Strategic Studies*, 23:4, 2000, pp. 130-129

- JAMES, Harold, *The End of Globalization, Lessons from the Great Depression*, Harvard University Press, London, 2002.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira (Org.), *O Império Colonial em questão (sécs. XIX e XX), poderes, saberes e instituições*. Edições 70, Lisboa, 2012.
- JERÓNIMO, Miguel Bandeira, *The 'Civilising Mission' of Portuguese Colonialism, 1870-1930*, Palgrave Macmillan, 2015
- JERVIS, Robert, "Cooperation Under the Security Dilemma", *World Politics*, Volume 30, Issue 2 (Jan., 1978), 167-214.
- KENNAN, George F., *The Decline of Bismarck's European Order, Franco-Russian Relations, 1875-1890* (Introdução), Princeton University Press, Princeton, 1979.
- KENNEDY, Paul, *Rise and Fall of the Great Powers, Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Unwin Hyman Limited, London, 1988.
- KERSH, John M., Jr (US Navy), *Influence of Naval Power on the Course of Spanish War, 1936-1939*, Strategy Research Project, U. S. Army War College, Carlisle Barracks, Pennsylvania, 2001.
- KERSHAW, Ian, *To Hell and Back, Europe, 1914-1949*, Penguin Books, London, 2015.
- KEYNES, John Maynard, *The Economic Consequences of the Peace*, edição on-line a partir do sítio <http://oll.libertyfund.org>.
- KITCHING, Carolyn J., *Britain and the Problem of International Disarmament 1919-1934*, Routledge, London, 1999.
- KLEIN, Ira, "Whitehall, Washington, and the Anglo-Japanese Alliance, 1919-1921", *Pacific Historical Review*, Vol. 41, No. 4 (Nov., 1972), pp. 460-483.
- LEAL, Cunha, *Portugal e Inglaterra*, Imprensa Moret, La Coruña, 1932.
- LEAL, Ernesto Castro (coordenação de), *Manifestos, Estatutos e Programas Republicanos Portugueses, 1873-1926 Antologia*, Imprensa Nacional Casa da Moeda, Lisboa, 2014.
- MACLEOD, Alex e O'MEARA Dan (Direcção de), *Théories des Relations Internationales, Contestation et Résistance*, Athéna Editions, Québec, 2010.

MADUREIRA, Arnaldo, *Salazar – Tempo Difíceis, o controlo das oposições e a instauração do Estado Novo*, Clube do Autor, S.A., Lisboa, 2015.

MAHAN, A.T., *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*, Dover Publications, Inc., New York, 1987.

MAIA, Carlos da, “Política e Estratégica”, de 30 de setembro de 1921, ACMN, Tomo LIV julho/agosto/setembro, nºs 7, 8 e 9, 1922.

MARKS, Sally, *The Illusion of Peace, Second Edition, International Relations in Europe, 1918-1933*, Palgrave Macmillan, New York, 2003.

MARQUES, A. H. de Oliveira (Direção de), *A Unidade da Oposição à Ditadura (1928-1931)*, Publicações Europa – América, Mem Martins, 1973.

MARQUES, A. H. de Oliveira, *A Primeira República Portuguesa, alguns aspectos estruturais*, Livros Horizonte, Lisboa, 1975.

MARQUES, A. H. de Oliveira, *Afonso Costa, a Obra e o Homem*, (2.ª Ed.), Editora Arcádia, Lisboa, 1975.

MARQUES, A. H. de Oliveira, *O General Sousa Dias e as Revoltas Contra a Ditadura 1926-1931*, Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1975.

MARQUES, A. H. de Oliveira (direção de), *A Liga de Paris e a Ditadura Militar (1927-1928)*, Publicações Europa – América, Mem Martins, 1976.

MARQUES, A. H. de Oliveira (coordenação de), *O Império Africano 1890-1930*, Volume XI, da Coleção Nova História da Expansão Portuguesa, Editorial Estampa, 2001.

MARTÍNEZ, Soares, *A Ditadura Nacional e a Política Internacional (1926-1933)*, Almedina, Coimbra, 2015.

MARTINS, Fernando (Ed.), *Diplomacia & Guerra, Política Externa e Política de Defesa em Portugal do final da Monarquia ao Marcelismo*, Edições Colibri, Lisboa, 2001.

MARTINS, Oliveira, *Política e Economia Nacional*, Guimarães & C.^A Editores, Lisboa, 1954.

MASSON, Philippe, “Le Redressement de la Marine Française pendant l’entre-deux-guerres”, *Revista da História Naval*, Instituto de Historia y Cultura Naval, Armada Española, Año V, 1987, Núm. 18, pp. 27-40.

MASTANDUNO, Michael, LAKE, David A., IKENBERRY, G. John, “Toward a Realist Theory of State Action”, *International Studies Quarterly*, 33, pp. 457-474, 1989.

MCKERCHER, B. J. C., *Transition Power, Britain’s Loss of Global Pre-eminence to the United States 1930-1945*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

MENESES, Filipe Ribeiro de, *Afonso Costa*, Texto Editores, Alfragide, 2010.

MESQUITA, Bruce Bueno de, SMITH, Alastair, SIVERSON, Randolph M., MORROW JAMES D., *The Logic of Political Survival*, The MIT Press, Cambridge, 2003.

MODELSKI, THOMPSON, *Seapower in Global Politics, 1494-1993*, MacMillan Press Ltd, Hong-Kong, 1988.

MORGENTHAU, Hans, *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, Alfred A. Knopf, New York, 1948.

MURFETT, Malcolm, *Naval Warfare 1919-1945, An Operational History of the Volatile War at Sea*, Londres, Routledge, 2009.

NOGUEIRA, Franco, *Salazar (Vol. II), Os Tempos Áureos (1928-1936)*, Atlântida Editora, Coimbra, 1977.

NOGUEIRA, Franco, *Salazar (Vol. III), As Grandes Crises (1936-1945)*, (3.ª Ed), Livraria Civilização Editora, Porto, 1986.

OLIVEIRA, César, *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*, Edições O Jornal, Lisboa, 1987.

OLIVEIRA, Maurício de, *A Tragédia Espanhola no Mar, Subsídios para a história da acção da Armada de Espanha (Esquadras Nacionalista e Governamental) na Guerra Civil*, Parceria António Maria Pereira, Lisboa, 1936.

OLIVEIRA, Maurício de, *A bordo do navio-chefe, episódios políticos e militares da vida da Armada Nacional (1925-1935)*, Parceria António Maria Pereira, Lisboa, 1943.

OLIVEIRA, Pedro Aires, *Armindo Monteiro, uma biografia política (1896-1955)*, Bertrand Editora, Venda Nova, 2000.

OLIVEIRA, Pedro Aires, "O corpo diplomático português e o regime autoritário (1926-1974)", *Análise Social*, vol. XLI (178), 2006, 145-166.

OLIVEIRA, Pedro Aires, "Portugal Perante a Crise Italo-abissina (1935-1936)", *Ler História*, vol. 42, 2002, 5-28.

OVERY, R. J. *The Inter-War Crisis 1919-1939*, Pearson Longman, London, 1994.

PAULY, W. Louis, "The League of Nations and the Foreshadowing of the International Monetary Fund", *Essays in International Finance*, Nº. 201, December 1996. Consultado no sítio http://munkschool.utoronto.ca/pauly/Selected_publications/Pauly%20Princeton%20Essay%20E201.pdf.

PÉLISSIER, René, *As Campanhas Coloniais de Portugal, 1844-1941*, Editorial Estampa, Lisboa, 2006.

PEREIRA, Bernardo Futscher, *A Diplomacia de Salazar (1932-1949)*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2012.

PESSOA, Fernando, *O Interregno, Defeza e justificação da Dictadura Militar em Portugal*, Núcleo de Acção Nacional, Lisboa, 1928.

PORTEN, Edward P. Von der, *The German Navy in World War II*, Thomas Y. Crowell Company, New York, 1969.

POSEN, Barry R., *The Sources of Military Doctrine, France, Britain, and German between the World Wars*, Cornell University Press, Ithaca and London, 1984.

PUTNAM, Robert D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, Vol. 42, Nº. 3. (Summer, 1998), pp. 427-460.

RAMALHO, Miguel Nunes, *Sidónio Pais Diplomata e Conspirador (1912-17)*, Lisboa, Edições Cosmos, 1998.

RAMOS, Rui, *História de Portugal, A Segunda Fundação (1890-1926)*, 6.º Vol. (Dir. José Mattoso), Círculo de Leitores, 1994.

RELVAS, José, *Memórias Políticas 1*, Terra Livre, Lisboa, 1977.

RELVAS, José, *Memórias Políticas 2*, Terra Livre, Lisboa, 1978.

RICHARDSON, Dick e STONE, Glyn (Editores), *Decisions and Diplomacy, Essays in Twentieth-Century International History*, London, Routledge, 1995.

- ROCHA, Jorge Silva e, (Organização), *Actas do XXIII Colóquio de História Militar "Portugal, 1914-1916. Da Paz à Guerra"*, Rainho & Neves – Artes Gráficas, Lisboa, 2015.
- RODRIGUES, Luís Nuno, *A Legião Portuguesa, A Milícia do Estado Novo 1936-1944*, Editorial Estampa, Lisboa, 1966.
- ROSAS, Fernando, *O Estado Novo nos Anos Trinta 1928-1938*, Editorial Estampa, Lisboa, 1986.
- ROSAS, Fernando (Coordenação de), *Nova História de Portugal, Portugal e o Estado Novo (1930-1960), Vol. XII*, direção de Joel Serrão e A. H. Oliveira Marques, Editorial Presença, Lisboa, 1990.
- ROSAS, Fernando, *História de Portugal, O Estado Novo (1926-1974)*, 7.º Vol. (Dir. José Mattoso), Círculo de Leitores, 1994.
- ROSAS, Fernando, ROLLO, Mara Fernanda (coor.), *História da Primeira República Portuguesa*, Tinta da China, Lisboa, 2010.
- ROSE, Gideon, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy", *World Politics*. Vol. 51, No. 1, 1998, pp. 144-172.
- ROSKILL, Stephen, "The Ten Year Rule - The Historical Facts", *The RUSI Journal*, 117:665, 69-71, 1972, publicado on-line em 11 de setembro de 2009.
- ROSKILL, Stephen, *Naval Policy Between the Wars, I: The Period of Anglo-American Antagonism 1919-1929*, Seaforth Publishing, South Yorkshire, 2016.
- ROSKILL, Stephen, *Naval Policy Between the Wars, II: The Period of Reluctant Rearmament 1930-1939*, Seaforth Publishing, South Yorkshire, 2016.
- SAJIMA, Naoko, TACHIKAWA, Kyochi, "Japanese Sea Power, A Maritime Nation's Struggle for Identity", *Foundations of International Thinking on Sea Power*, No 2, 2009.
- SALAZAR, Oliveira, *Política Externa Portuguesa*, artigo publicado no *Diário da Manhã* de 07 de novembro de 1940, Livraria Bertrand, Lisboa, 1940
- SALAZAR, António de Oliveira, *Inéditos e Dispersos II Estudos Económico-Financeiros (1916-1928)*, Tomo 2, Bertrand Editora, Lisboa, 1998.

SCAMMEL, Clare M., "The royal navy and the strategic origins of the Anglo-German naval agreement of 1935", *Journal of Strategic Studies*, 20:2, 1997, pp. 92-118.

SCHWELLER, Randall L., *Deadly Imbalances: Tripolarity and Hitler's Strategy of World Conquest*, New York, Columbia University Press, 1998.

SILVA, Armando Malheiro da, *Sidónio e sidonismo, Vol. II história de um caso político*, Coimbra, Imprensa Universidade de Coimbra/Museu da Presidência da República, 2006.

SILVA, Pereira da, "A Reorganização do Ministério da Marinha", ACMN, Tomo LIII, Janeiro, Fevereiro, Março, 1922.

SILVA, Fernando Augusto Pereira da, *Política Naval e Política Naval Nacional*, Oficinas Gráficas do Instituto Profissional dos Pupilos de Exército, Lisboa, 1924.

SILVA, Pereira da, "A conferência de Genebra de Junho de 1927", ACMN, Tomo LVIII, 1927.

SILVA, Pereira da, "Crónica Naval – Crónica Geral de Marinha", ACMN, Tomo SET/OUT, 1928.

SILVA, Pereira da, "Política Internacional", ACMN, tomo LXIV 7/8 JUL/AGO, 1934.

SILVA, Pereira da, "Política Internacional – Aspectos da política internacional no período Julho-Agosto", ACMN, tomo LXIV 7/8 JUL/AGO, 1934.

SILVA, Pereira da, "Política Naval – A política naval das duas nações irmãs da península ibérica", ACMN, tomo LXIV 11/12, 1934.

SILVA, Pereira da, "A evolução naval da Armada Portuguesa nos últimos 70 anos", Número Comemorativo dos 70 anos dos ACMN, 1936a.

SILVA, Pereira da, "Política Internacional – A evolução política internacional no último trimestre de 1936", ACMN, tomo LXVII, JAN-JUN, 1936b, pp. 306.

SOUSA, Botelho de, texto proferido na conferência Política Naval Nacional: Necessidades e vantagens em defini-la, ACMN, Tomo 7/8 JUL/AGO, 1930.

SOUSA, Teixeira de, *Para a História da Revolução*, Vol. I, Livraria Editora Moura Marques & Passos, Coimbra, 1911.

STEINER, Zara, *The Lights That Failed, European International History 1919-1933*, New York, Oxford University Press, 2005.

STEINER, Zara, *The Triumph of the Dark, European International History 1933-1939*, New York, Oxford University Press, 2011.

SUÑER, Serrano, *Entre Hendaya y Gibraltar (Frente a una leyenda)*, Ediciones y Publicaciones Españolas, S.A., Madrid, 1947.

STEVENSON, David, *Cataclysm: The First World War as Political Tragedy*, Basic Books, New York, 2004.

STONE, A. Glyn, "The Official British Attitude to the Anglo-Portuguese Alliance, 1910-45", *Journal of Contemporary History*, October 1975, vol. 10, n.º 4, pp. 729-746.

STONE, Glyn, in. Johnson, G., ed. (2010), "Peacemaking, Peacemakers and Diplomacy, 1880-1939: Essays on Honor of Professor Alan Sharp", *Newcastle upon Tyne: Cambridge Scholars Publications*, pp. 223-252.

TALIAFERRO, Jeffrey W., "Security under Anarchy: Defensive Realism Revisited", *International Security*, Vol. 25, No. 3 (Winter, 2000-2001), pp. 128-161.

TALIAFERRO, Jeffrey W., "State Building for Future Wars: Neoclassical Realism and the Resource-Extractive State", *Security Studies* 15, no. 3 (July-September 2006): 464-495.

TELO, António José (Coordenador e autor), *Homens, Doutrinas e Organização 1824-1974* (Tomo 1), Academia de Marinha, Lisboa, 1999.

TELO, António José, *Economia e Império no Portugal Contemporâneo*, Edições Cosmos, Lisboa, 1994.

TELO, António José, "A obra financeira de Salazar: a «ditadura financeira» como caminho para a unidade política", *Análise Social*, vol. XXIX (128), 1994, (4.º), 779-800.

TEIXEIRA, Nuno Severiano, *O Ultimatum Inglês, Política externa e política interna no Portugal de 1890*, Lisboa, Publicações Alfa, 1990.

THOMAS, Hugh, *A Guerra Civil de Espanha*, Ulisseia, Lisboa, 1961.

- TOOZE, Adam, *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916-1931*, Penguin Books, New York, 2014.
- VALÉRIO, Nuno, *As finanças públicas portuguesas entre as duas guerras mundiais*, Edições Cosmos, Lisboa, 1994.
- VALÉRIO, Nuno (coordenação de) *Estatísticas Históricas Portuguesas*, Vol. I, Instituto Nacional de Estatística, Lisboa, 2001.
- VALÉRIO, Nuno (Coord.) et al., *Os Impostos no Parlamento Português, Sistemas Fiscais e Doutrinas Fiscais nos Séculos XIX e XX*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2006a.
- VALÉRIO, Nuno (Coord.) et al., *Os Orçamentos no Parlamento Português*, Publicações D. Quixote, Lisboa, 2006b.
- VALÉRIO, Nuno (Coord.) et al., *História do Sistema Bancário Português*, Vol. II, Printer Portuguesa, Lisboa, 2010.
- VALÉRIO, Nuno, e MATA, Eugénia, *História Económica de Portugal, uma perspectiva global*, Editorial Presença, 2.^a Ed., Lisboa, 2003.
- WALTZ, Kenneth N., *Teoria das Relações Internacionais*, Lisboa, Gradiva, 2002.
- WHEELER, Douglas L., *História Política de Portugal de 1910 a 1926* (tradução de J. O. M. e Cristina Correia), Publicações Europa – América, Mem Martins, 1978.
- WHEELER, Douglas, *A Ditadura Militar Portuguesa (1926-1933)* (tradução de António Simões do Paço), Publicações Europa – América, Mem Martins, 1986.
- WHITE, Stephen, *The Origins of Detente, The Genoa Conference and Soviet-Western Relations, 1921-1922*, Cambridge University Press, 1985.
- WILLARD, Frank. C, Jr, “Multinational Naval Cooperation in the Spanish Civil War, 1936”, *Naval War College Review*, Spring 1994, pp. 72-101.
- XAVIER, António Lobo, “O orçamento como lei: contributo para a compreensão de algumas especificidades do Direito Orçamental Português”, *Boletim de Ciências Económicas*, Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Volume XXXIV, 1991.
- ZAKARIA, Fareed, *From Wealth to Power, The Unusual Origins of America’s World Role*, Princeton University Press, New Jersey, 1998.